

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse instituut

Kerti Kokk

**ÜLDPLANEERINGU MUUTMINE DETAILPLANEERINGUGA.
VASTUOLU ÕIGUSLIKU REGULATSIOONI JA
KOHALIKE OMAVALITSUSTE PLANEERIMISPRAKTIKA VAHEL**

Bakalaureusetöö

Juhendaja
PhD Aare Reenumägi

Tallinn
2013

SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	3
1. Ruumilise planeerimise olemus ja õiguslikud alused.....	6
1.1 Ülevaade Eesti planeerimissüsteemist.....	7
1.2 Ruumilist planeerimistegevust reguleerivad õigusaktid.....	9
1.3 Olulisemad ruumilise planeerimise põhimõtted.....	11
2. Kohaliku tasandi planeeringud Eesti õiguskorras.....	14
2.1 Üldplaneering.....	15
2.2 Detailplaneering.....	17
2.3 Üldplaneeringu muutmine detailplaneeringuga.....	18
3. Detailplaneeringu alusel üldplaneeringu muutmist reguleeriva õigusnormi kohaldamine Riigikohtu praktikas.....	22
4. Üldplaneeringu muutmine detailplaneeringuga kohalike omavalitsuste praktikas.....	25
4.1 Metoodika.....	25
4.2 Analüüsi tulemused.....	28
4.3 Olulisemad järeldused.....	34
KOKKUVÕTE.....	36
Die Veränderung der Generalplanung durch Detailplanung. Der Gegensatz zwischen der juristischen Regulation und der Planungspraktik von Selbstverwaltungen.	
Zusammenfassung.....	38
KASUTATUD MATERJALIDE LOETELU.....	42
Kasutatud kirjandus.....	42
Kasutatud õigusaktid.....	43
Kasutatud kohtupraktika.....	44
LISAD.....	45
Lisa 1. Graafiline ülevaade koostatud valimist.....	45
Lisa 2. Tabel 1. Valimisse kuuluvate Harjumaa kohalike omavalitsuste üldplaneeringute seis 01.01.2013.a.....	46
Lisa 3. Tabel 2. Valimi moodustavate valdade algatatud ja kehtestatud detailplaneeringute arv perioodil 2007-2012.....	47

Sissejuhatus

Euroopaliku planeeringukultuuriga maades kasutatakse kohaliku omavalitsuse planeerimisalase pädevuse, õiguste ja kohustuste iseloomustamiseks mõistet kohaliku omavalitsuse planeeringumonopol. See tähendab, et kohalikul omavalitsusel on ruumilise planeerimise küsimuste üle otsustamisel täielik ja lõplik otsustusõigus. Täielik ja lõplik otsustusõigus oma territooriumi planeerimisel ja ehitusküsimuste otsustamisel on Põhiseadusega, kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega ja planeerimisseadusega kohalikule omavalitsusele antud ka Eestis. Seda rõhutab ka Euroopa Kohaliku Omavalitsuse Harta, mille kohaselt on kohaliku omavalitsuse volitused oma võimupiirides täieulatuslikud ja eksklusiivsed. Oma haldusterritooriumi ruumiline planeerimine kuulub Eestis ja kõigis demokraatliku elukorraldusega Euroopa maades kohaliku omavalitsuse võimupiiridesse.¹

Paraku on Eesti kohalike omavalitsuste senine planeerimispraktika tõenduseks, et euroopaliku planeeringukultuurini jõudmiseks on meil vajalik astuda veel nii mõnigi samm. Nii on Riigikontroll 2006.–2007. aastal teostatud auditeerimise tulemusena leidnud, et vallad ja linnad ei ole suutelised ära kasutama neile seadusega antud mõjutusvahendeid tervikliku ja läbimõeldud arengu suunamiseks oma territooriumil, sest nad ei koosta detailplaneeringuid ise või ei juhi nende koostamist. Käesoleva bakalaureusetöö autori hinnangul on veelgi muret tekitavam Riigikontrolli järeldus, mille kohaselt suunatakse kohalikku arengut üldplaneeringu asemel üksikute detailplaneeringutega, lähtudes eelkõige nende koostamisest huvitatud isikute huvidest.²

Eesti kohtupraktikas on korduvalt väljendatud seisukohta, et üldplaneeringu muutmine detailplaneeringu alusel peaks olema erandlik võimalus. Detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmise erandlikkust on rõhutatud ka asjakohases õiguslalases ja teoreetilises kirjanduses. Käsitletava teema aktuaalsust kinnitab 2008. aastal justiitsministeeriumi poolt algatatud planeerimis- ja ehitusõiguse kodifitseerimine, mille üheks eesmärgiks on nimetatud valdkonna kehtiva regulatsiooni korrastamine ning vastavate vastuolude kõrvaldamine õigusloomes.

¹ Siseministeeriumi koostatud juhendmaterjal „Ruumiline planeerimine“, lk 4. Arvutivõrgus: https://www.siseministeerium.ee/public/Planeerimise_pohimotted_ja_olemus.pdf.

² Detailplaneeringute koostamise korraldus valdades ja linnades. Riigikontrolli aruanne riigikogule. Tallinn, 15.05.2009, lk-d 1 ja 10. Arvutivõrgus: http://www.planeerijad.ee/et/viited/doc_view/71-detailplaneeringute-koostamise-korraldus-valdades-ja-linnades.html.

Kodifitseerimise tulemusena 2012. aastal valminud ja kodifitseerimiskomisjoni poolt heaks kiidetud uue planeerimisseaduse eelnõu seletuskirjas³ on eraldi tähelepanu pööratud ka detailplaneeringu alusel üldplaneeringu muutmise temaatikale, tõdedes samuti antud tegevuse laialdast levikut kohalike omavalitsuste praktikas.

Eelkirjeldatud vastuolu ruumilise planeerimise õigusliku regulatsiooni ja kohalikes omavalitsustes tegelikkuses valitseva praktika vahel üldplaneeringu muutmise küsimuses kujunes peamiseks põhjuseks, mis ajendas käesoleva töö autorit antud teemal uurimust koostama. Autori sooviks on muuhulgas selgitada, millest võib taoline vastuolu tuleneda. Lisaks sai teema valikul üheks määravaks asjaoluks see, et autorile teadaolevatel andmetel ei ole varem samast vaatenurgast uurimis-, bakalaureuse- ega magistritööid koostatud.

Bakalaureusetöö peamiseks eesmärgiks on analüüsida detailplaneeringu alusel üldplaneeringu muutmise lubatavust kehtivas planeerimisõiguses ja nimetatud tegevust reguleeriva õigusnormi kohaldamist kohalike omavalitsuste planeerimispraktikas ning Riigikohtu praktikas. Uurimuse kitsamaks, kuid mitte vähemtähtsamaks eesmärgiks on välja selgitada tekkinud vastuolu võimalikud põhjused planeerimisseadusega sätestatud üldplaneeringu muutmise erandi ja kohalike omavalitsuste tegevuses valitseva reegli vahel.

Nimetatud eesmärgi saavutamiseks on autor analüüsinud Eesti ruumilist planeerimist reguleerivaid õigusakte, sh planeerimisseaduse asjakohaseid õigusnorme ja planeerimisalase tegevuse kohta saadaolevat teoreetilist ning õiguslast kirjandust, kõrvutades seda Riigikohtu vastavate seisukohtadega planeerimisalase tegevuse kohta üldplaneeringu muutmise küsimuses.

Kohalike omavalitsuste planeerimispraktikat on laiemalt analüüsitud lähtuvalt Riigikontrolli aruannetes esitatud järeldustest, keskendudes eelkõige detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmise lubatavuse temaatikale. Kitsamalt on kohalike omavalitsuste kehtivate üldplaneeringute muutmise ulatust algatatud ja kehtestatud detailplaneeringute alusel analüüsitud autori poolt valitud 8 Harjumaa kohaliku omavalitsuse näitel. Selleks viis autor

³ Uue planeerimisseaduse eelnõu seletuskiri. Kodifitseerimiskomisjoni poolt heaks kiidetud, avalikustatud 21.02.2012 justiitsministeeriumi eelnõude infosüsteemis. Arvutivõrgus:
<http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=57464/Planeerimisseaduse+seletuskiri.pdf>.

läbi empiirilise uuringu, koondades kõigi valimisse kuuluvate valdade üldplaneeringut muutvad ja üldplaneeringu kohased ajavahemikus 2007-2012 algatatud ning kehtestatud detailplaneeringud ühtsesse andmestikku.

Tulenevalt uurimuse piiratud mahust ja püstitatud eesmärgist on käesolevaga teadlikult kõrvale jäetud ruumilise planeerimise ajalooline käsitlus ja võrdlev analüüs teiste riikidega.

Eesmärgist tulenevalt otsitakse töös vastust järgmistele uurimisküsimustele:

- 1) Mis on detailplaneeringu alusel üldplaneeringu muutmist reguleeriva õigusnormi mõte ja eesmärk planeerimisõiguses?
- 2) Kuidas on detailplaneeringu alusel üldplaneeringu muutmist reguleerivat õigusnormi kohaldatud Riigikohtu praktikas ja kohalike omavalitsuste praktikas?
- 3) Kas üldplaneeringu vanuse ja detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmise ulatuse vahel on põhjuslik seos?

Bakalaureusetöö põhiosa on jaotatud neljaks peatükiks, millest esimeses käsitletakse uurimuse teema parema arusaadavuse huvides ruumilise planeerimise olemust ja selle õiguslikke aluseid. Selleks on antud analüütiline ülevaade Eesti planeerimissüsteemist, planeerimisalast tegevust reguleerivatest õigusaktidest ning olulisematest ruumilise planeerimise põhimõtetest. Bakalaureusetöö teises peatükis käsitletakse üldplaneeringu ja detailplaneeringu kui kohaliku tasandi planeeringute olemust, eesmärki ja õiguslikku siduvust ning analüüsitakse detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmise lubatavuse küsimust vastavalt planeerimisseadusega ette nähtud võimalusele. Töö kolmandas peatükis uuritakse, millise tõlgenduse on detailplaneeringu alusel üldplaneeringu muutmise lubatavusele andnud Riigikohtu praktika ning neljas peatükk keskendub vastavate kohalike omavalitsuste kohta läbiviidud empiirilise analüüsi tulemuste tutvustamisele.

Uurimuse koostamisel on autor kasutanud kombineeritud uurimismeetodit ehk nii teoreetilist kui empiirilist analüüsi. Sisult on töö uurimismeetod kirjeldav, võrdlev, kvantitatiivne, analüütiline. Uurimistöös on kasutatud antud valdkonnas tähtsust omavaid õigusakte, õigusaktide seletuskirju, teoreetilist ja õiguslast kirjandust, õiguspoliitilisi analüüse, Riigikontrolli aruandeid, asjakohaseid Riigikohtu otsuseid aastatest 2002-2012 ning kohalike omavalitsuste vastavaid statistilisi andmeid, mis on autori poolt ise kogutud või talle edastatud.

1. Ruumilise planeerimise olemus ja õiguslikud alused

Ruumilise planeerimise mõiste defineeriti esmakordselt Euroopa regionaalse/ruumilise planeerimise hartas, mida tuntakse selle vastuvõtmise koha järgi ka Torremolinose hartana ja mis kiideti heaks Euroopa Nõukogu liikmesmaade planeeringuministrite konverentsil 20. mail 1983. aastal.⁴ Hartas leidis kajastamist praktikast väljakasvanud kogemus, et laiema territooriumi planeerimine ei ole võimalik ilma sotsiaalse, majandusliku ja kultuurilise keskkonna ning looduskeskkonna tasakaalustatud käsitleseta, mille koostamise avalikku protsessi tuleb kaasata kõik võimalikud huvigrupid. Sellist interdistsiplinaarset avalikku planeerimist hakatigi nimetama ruumiliseks planeerimiseks.⁵

Eesti kehtivas õiguses sisaldub ruumilise planeerimise definitsioon planeerimisseaduses⁶ (edaspidi ka kui PlanS), mis on ühtlasi peamiseks planeerimisalast tegevust reguleerivaks õigusaktiks. PlanS § 1 lõike 3 kohaselt on ruumiline planeerimine demokraatlik, erinevate elualade arengukavasid koordineeriv ja integreeriv, funktsionaalne, pikaajaline ruumilise arengu kavandamine, mis tasakaalustatult arvestab majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise keskkonna ning looduskeskkonna arengu pikaajalisi suundumusi ja vajadusi.

Eeltoodust nähtub, et ruumiline planeerimine on suunatud tasakaalustatud regionaalse arengu saavutamisele, milles tuleb võrdselt arvestada nii sotsiaalseid, majanduslikke, kultuurilisi kui ka keskkonnaga seonduvaid tegureid. Territooriumi planeerimise aluseks on tulevikku suunatud plaan, mille koostamisel on võimalik kõikidel huvitatud isikutel osaleda. Võib väita, et Torremolinose hartas fikseeritud ruumilise planeerimise määratlusest lähtutakse ka Eesti kehtivas planeerimisõiguses, väljendudes eelkõige õigusaktidega kehtestatud nõuetes planeerimisalase tegevuse korraldamisele.

Ruumiline planeering on mitmetahuline, erinevaid valdkondi hõlmav ning eri aspektidest lähtuvalt analüüsitav. Nii võib ruumilist planeeringut vaadelda kui loomingut, arengukava, õigusakti, ühiskondlikku kokkulepet jms.⁷ Antud uurimuse raames on planeeringut käsitletud

⁴ Eesti Torremolinose hartaga liitunud ei ole – *autori märkus*.

⁵ Lass, J. Planeerimisõigus. Sisekaitseakadeemia, Tallinn 2003, lk 3.

⁶ RT I 2002, 99, 572; 14.02.2013, 3.

⁷ Parrest, N. Planeerimismenetluse ja avatud menetluse vahekord. Juridica VII/2006, lk 462.

eelkõige õigusaktina, millega määratavad õigused ja kohustused väljenduvad ruumilise planeeringu sisus ja tagajärgedes.

Autori hinnangul on käesoleva bakalaureusetöö mõistmiseks vajalik esmalt avada ruumilise planeerimise sisu Eesti kehtivas õiguses. Selleks antakse töö esimeses peatükis ülevaade Eesti planeerimissüsteemist ja seda reguleerivatest õigusaktidest ning ruumilise planeerimise olulisematest põhimõtetest.

1.1 Ülevaade Eesti planeerimissüsteemist

Eesti planeerimissüsteem on mitmetasandiline, koosnedes neljast erinevat liiki planeeringust. Vastavalt planeerimisseadusele eristatakse üleriigilist planeeringut, maakonna-, üld- ja detailplaneeringut. Üleriigilise planeeringu puhul on tegemist ruumilise arengu strateegiaga, millega seatakse kogu riigi tasakaalustatud ruumilise arengu eesmärgid ning määratakse viisid nende eesmärkide saavutamiseks. Maakonnaplaneeringu ülesandeks on maakonna ruumilise arengu põhimõtete üldistatud käsitlemine, asustuse arengu tingimuste ja olulisemate infrastruktuuri objektide asukoha määramine. Üldplaneeringu funktsiooniks on valla või linna ruumilise arengu põhieesmärkide määratlemine ning üldiste maakasutus- ja ehitustingimuste määramine. Detailplaneeringuga seatakse lõplikud maakasutus- ja ehitustingimused valdade ja linnade piiritletud territooriumide osade kohta.⁸

Autor peab siinkohal vajalikuks lisada, et vastavalt planeerimisseadusele võib maakonnaplaneeringu ja kohaliku omavalitsuse üldplaneeringu täpsustamiseks mingi kindla valdkonna kohta koostada eraldi teemaplaneeringu. Samuti annab seadus võimaluse koostada maakonnaplaneering maakonna teatud osale ja üldplaneering valla või linna territooriumi osale. Ülaltoodud planeeringute liikide kirjeldusest võib järeldada, et nende omavaheline erinevus avaldub eelkõige planeeritava ala suuruses ja erinevas täpsusastmes. Nii on üleriigiline planeering kõige üldisemaks kogu riigi strateegiliste suundumuste kujundajaks ja detailplaneering planeeringuliikidest detailseimaks selgepiirilise ala maakasutuse ning ehitustingimuste määrajaks. Tulenevalt uurimuse teemast ja püstitatud eesmärgist on käesolevas töös põhirõhk asetatud üld- ja detailplaneeringuga seonduvale käsitlusele.

⁸ Lass, J. Ruumiline planeerimine ja ehitamine. Kodaniku käsiraamat. MTÜ Pirita Selts, Tallinn 2012, lk 20.

Eesti planeeringute süsteem on hierarhiline, mis tähendab, et liigilt detailsema planeeringu koostamisel tuleb järgida liigilt üldisemas kehtestatud planeeringus sätestatud, et tagada ruumilise arengu järjepidevus.^{9,10} Nimetatud hierarhilisuse põhimõte tuleneb planeerimisseadusest, mille kohaselt on erinevate planeeringuliikide koostamisel kohustuslik arvestada kõrgema taseme planeeringuga. Nii sätestab PlanS § 8 lg 7, et kehtestatud üldplaneering on aluseks detailplaneeringute koostamisele detailplaneeringu koostamise kohustusega aladel ja juhtudel ning maakorraldusele ja projekteerimistingimuste väljaandmisele väljaspool detailplaneeringu koostamise kohustusega alasid.

Mõnes kirjanduslikus allikas peetakse Eesti planeerimissüsteemi ka interaktiivseks¹¹, kus süsteemi planeeringud täiendavad ja täpsustavad üksteist nii horisontaalselt kui vertikaalselt. Interaktiivsuse põhimõte avaldub eelkõige võimaluses liigilt detailsema planeeringu koostamisel suhteliselt lihtsalt muuta liigilt üldisemat planeeringut.¹² Meie planeeringute süsteemi interaktiivsust saab mingil määral põhjendada PlanS § 8 lõikega 4, mille kohaselt võib üldplaneering põhjendatud vajaduse korral sisaldada kehtestatud maakonnaplaneeringu muutmise ettepanekuid ja PlanS § 9 lõikega 7, mille järgselt võib detailplaneering põhjendatud vajadusel teha ettepaneku üldplaneeringu põhilahenduse muutmiseks.

Käesoleva töö autori hinnangul on Eesti planeerimissüsteemi puhul siiski tegemist hierarhilise süsteemiga. Antud seisukohta aitavad kinnitada planeerimisseaduses sisalduvad sätted planeeringuliikide ülesannete kohta, mis kohustavad erinevate planeeringute koostamisel järgima hierarhias ülalpool paiknevat planeeringut. Asjaolu, et liigilt üldisemat planeeringut on põhjendatud vajaduse korral võimalik madalama astme planeeringuga muuta, ei muuda meie planeerimissüsteemi veel interaktiivseks, kuna põhjendatus eeldab argumenteeritust, õigustatust, motiveeritust ning tähendab seaduse eesmärgi ja mõtte kohaselt siiski erandlikkust.

⁹ Ruumiline planeerimine ja ehitamine (viide 8), lk 23.

¹⁰ Planeerimissüsteemi hierarhilisust on autori hinnangul võimalik vaadelda veel jagatud planeerimisvõimu aspektist: üleriigilise planeeringu ja maakonnaplaneeringute koostamist korraldab riik ning üld- ja detailplaneeringute koostamist korraldavad kohalikud omavalitsused.

¹¹ Ruumiline planeerimine ja ehitamine (viide 8), lk 23; Ruumiline planeerimine (viide 1), lk 13.

¹² Ruumiline planeerimine ja ehitamine (viide 8), lk 23.

Planeeringusüsteemi hierarhilisuse teemat on põhjalikult analüüsitud justiitsministeeriumi juhtimisel läbiviidud ehitus- ja planeerimisõiguse kodifitseerimise käigus, mille tulemusena on tehtud ettepanek eraldi hierarhilisuse põhimõtte sätestamiseks uues planeerimisseaduses.¹³ Nimetatud ettepanekut on põhjendatud hierarhilisuse põhimõtte selgesõnalise puudumisega kehtivas seaduses ja selle tugevdamise vajadusega uues regulatsioonis, et üheselt sätestada madalama astme planeeringu kõrgema astme planeeringule vastavuse kohustuslikkuse põhimõtte eesmärgiga tagada tulevikus tõhusam ruumilise arengu järjepidevus.¹⁴

1.2 Ruumilist planeerimistegevust reguleerivad õigusaktid

Euroopa tasandil on ühtne planeerimisõigus üsna nõrgalt välja kujunenud, sest Euroopa Liidul ei ole eraldi regionaaltasandi ega kohaliku tasandi planeerimise pädevust. Valdava osa Euroopa riikide planeerimise põhimõtete aluseks on eespool nimetatud Torremolinose harta ning 1992. aastal Rio de Janeirois toimunud ÜRO keskkonna ja arengu konverentsil vastuvõetud dokumendid: Rio deklaratsioon keskkonnast ja arengust, seisukoht bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni kohta ning Agenda 21, mis rõhutasid säästva arengu ja keskkonna olulisuse põhimõtteid.¹⁵

Ruumilist planeerimistegevust reguleerivad Eestis peamiselt planeerimisseadus, mis jõustus 01. jaanuaril 2003. aastal ja mille olulisemad muudatused jõustusid 01.07.2009 ning Vabariigi Valitsuse 15.07.2003. a määrus nr 198 „Olulise ruumilise mõjuga objektide nimekiri“.

Lisaks tuleb planeeringute koostamisel arvestada mitmetest teistest seadustest ja nende alusel kehtestatud rakendusaktidest tulenevate nõuetega. Vastavalt PlanS § 1 lõikele 6 kohaldatakse planeerimismenetlusele haldusmenetluse seaduse¹⁶ sätteid, arvestades planeerimisseadusest tulenevaid erisusi. Olenevalt planeeringu iseloomust on selle koostamisel vajalik arvestada veel mitmete teiste õigusaktidega nagu keskkonnamõju hindamise ja

¹³ Planeerimis- ja ehitusseaduse eelnõu ja seletuskirja ettevalmistav tegevus. Täiendav analüüs. Justiitsministeerium, Tallinn 2010, lk 24. Arvutivõrgus: <http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=51146/Ehitus-+ja+planeerimis%F5iguse+%FCId-+ja+eriosa+anal%FC%FCs.+2.+osa.pdf>.

¹⁴ Ehitus- ja planeerimisõiguse üld- ja eriosa rakendusanalüüs. Justiitsministeerium, Tallinn 2009, lk 38. Arvutivõrgus: <http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=51145/Ehitus-+ja+planeerimis%F5iguse+%FCId-+ja+eriosa+rakendusanal%FC%FCs.pdf>.

¹⁵ Uue planeerimisseaduse eelnõu seletuskiri (viide 3), lk 5.

¹⁶ RT I 2001, 58, 354; 23.02.2011, 8.

keskkonnajuhtimissüsteemi seadus, asjaõigusseadus, kinnisasja sundvõõrandamise seadus, looduskaitse seadus, muinsuskaitse seadus, veeseadus, maareformi seadus jt.

Arvestades käesoleva uurimuse teemat ja eesmärki on autori hinnangul oluline anda siinkohal ülevaade kohalike omavalitsuste kui üld- ja detailplaneeringute koostamise korraldajate¹⁷ tegevuse õiguslikest alustest ruumilisel planeerimisel. Nagu sissejuhatuses põgusalt mainitud, on kohalikele omavalitsustele seadustega antud universaalpädevus ruumilises planeerimises, mis tähendab kohalike omavalitsuste planeerimisautonoomiat õiguste ja kohustuste sätestamisel maakasutuses ning ehituses oma haldusterritooriumil. Õigus iseseisvalt ja lõplikult otsustada ruumilise planeerimise küsimusi on kohalikele omavalitsustele antud Põhiseaduse¹⁸ (edaspidi ka kui PS), kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse¹⁹ (edaspidi ka kui KOKS) ja planeerimisseadusega.

Kohalike omavalitsuste universaalpädevuse põhimõte tuleneb PS § 154 lõikest 1, mille kohaselt otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Vastavalt KOKS § 6 lõikele 1 on omavalitsusüksuse kohaliku elu küsimuseks kohustusliku ülesandena määratud ka antud vallas või linnas ruumilise planeerimise korraldamine. Täiendavalt sätestab PlanS § 4 lg 2, et planeerimisalase tegevuse korraldamine valla või linna haldusterritooriumil on kohaliku omavalitsuse pädevuses.

Planeerimisautonoomiast tulenevalt on kohalikel omavalitsustel üld- ja detailplaneeringutega seonduvate otsuste langetamisel laiaulatuslik diskretsiooniõigus, kuid nimetatud õigus ei ole piiramatu. Kohalik omavalitsus peab planeerimisalaste otsuste langetamisel järgima kehtivaid seadusi ja neist tulenevaid kitsendusi, tegema otsuste langetamisel koostööd kohaliku kogukonnaga, riigiasutustega, mittetulundusühingutega ja teiste huvitatud isikutega ning tagama erinevate huvide tasakaalustatud arvestamise.²⁰ Kohalike omavalitsuste vaba diskretsiooniruumi piiravad ka mitmed põhiseaduse normid: eelkõige omandiõigus (PS § 32), aga ka kodu puutumatus (PS § 33), ettevõtlusvabadus (PS § 31) jt. Vastavalt HMS § 4 lõikele 2 tuleb diskretsiooni teostada kooskõlas volituste piiride, kaalutlusõiguse eesmärgi ning õiguse

¹⁷ Kuna väga vähesed kohalikud omavalitsused koostavad praktikas planeeringuid ise, on kohalikke omavalitsusi vaadeldud eelkõige üld- ja detailplaneeringute koostamise korraldajate, mitte nende koostajatena – *autori märkus*.

¹⁸ RT 1992, 26, 349; 27.04.2011, 2.

¹⁹ RT I 1993, 37, 558; 26.03.2013, 6.

²⁰ Ruumiline planeerimine ja ehitamine (viide 8), lk 13.

üldpõhimõtetega.²¹ Kaalutusõigusele esitatavad ranged nõuded eeldavad kohalikelt omavalitsustelt väga head võimekust kaalutusotsuste tegemiseks, mida igal kohalikul omavalitsusel paraku ei ole.²²

1.3 Olulisemad ruumilise planeerimise põhimõtted

Kehtivas õiguses on planeerimise põhimõtted selliselt pealkirjastatuna leitavad PlanS §-s 3. Antud paragrahvis on autori hinnangul otsesõnu sätestatud üksnes planeeringute avalikustamise põhimõte. Vastavalt PlanS § 3 lõikele 1 on planeeringute koostamine avalik. Avalikustamine on kohustuslik, et tagada huvitatud isikute kaasamine, õigeaegne informeerimine ja võimalus kaitsta oma huvisid planeeringu koostamise käigus. Seega hõlmab avalikustamine nii isikute kaasamise, informeerimise kui ka huvide kaitse aspekti, mis on detailsemalt reguleeritud planeerimisseaduse vastavate paragrahvidega. Avalikkuse kaasamise olulisust planeerimismenetluses on rõhutanud ka Riigikohus mitmes oma otsuses.²³

PlanS § 3 lõigetest 1 ja 2 ei selgu ülejäänud planeerimise põhimõtete selgesõnaline olemasolu. Küll aga võib nimetatud sätteid tõlgendades sedastada, et lõige 2 määratleb detailplaneeringute koostamise kohustuslikkuse põhimõtte vastavatel aladel ja juhtudel ning lõikest 3 tuleneb kehtestatud planeeringute siduvuse printsiip, mis tähendab, et kohalik omavalitsus ei tohi kinnisasja omanikule lubada teistsuguseid maakasutamise ja ehitamise tingimusi, kui planeeringuga määratud.²⁴

Ka ehitus- ja planeerimisõiguse kodifitseerimisprojekti raames koostatud rakendusanalüüsis²⁵ on leitud, et kehtivas õiguses sisalduvad planeerimise põhimõtted on sätestatud ebapiisavalt ja vajavad selgemat kindlaks määramist, sest ühesed ja selgelt sätestatud planeerimise printsiibid aitaksid tagada nii planeerimisotsuste kui ka planeeringute paremat kvaliteeti. Lisaks võib

²¹ Kanger, L. Ehitusseadustiku vajalikkusest. Ülevaade õiguslikest probleemidest kehtivas õiguses ning õiguspoliitilised järeldused. Arvutivõrgus: <https://ajaveeb.just.ee/planeerimisseadusjaehitusseadus/>.

²² Ülevaade planeerimisalasest olukorrast riigis. Siseministeerium. 2011, lk 2. Arvutivõrgus: https://www.siseministeerium.ee/public/2011-09-05_VV_ulevaade_kodulehele.pdf.

²³ RKHKo 3-3-1-16-08 p 11; RKHKo 3-3-1-42-02 p 9.

²⁴ Ruumiline planeerimine ja ehitamine (viide 8), lk 39.

²⁵ Ehitus- ja planeerimisõiguse üld- ja eriosa rakendusanalüüs (viide 14), lk 30.

selgete ja siduvate põhimõtete puudumine olla üheks põhjuseks planeerimistegevuse eklektilisusele ning üsnagi juhuslikule arengule Eestis.²⁶

Bakalaureusetöö autori hinnangul sisalduvad ruumilise planeerimise põhimõtted lisaks avalikustamise printsiibile hoopis planeerimisseaduse eesmärgi reguleerivas PlanS § 1 lõikes 2 ning ruumilise planeerimise mõistet määratlevas PlanS § 1 lõikes 3, millest viimase tähendust selgitati juba töö esimese peatüki sissejuhatuses. Autori taolist seisukohta kinnitab asjaolu, et nii planeerimisseaduse eesmärk kui ruumilise planeerimise mõiste on kehtivas õiguses sätestatud rahvusvaheliselt tunnustatud planeerimise põhimõtete alusel. Miks kõnealused ruumilise planeerimise põhimõtted ei ole planeerimisseaduses sätestatud selgesõnaliste siduvate printsiipidena, jääb autorile mõistetamatuks.

Vastavalt PlanS § 1 lõikele 2 on planeerimisseaduse eesmärk tagada võimalikult paljude ühiskonnaliikmete vajadusi ja huvisid arvestavad tingimused säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu kujundamiseks, ruumiliseks planeerimiseks, maakasutuseks ning ehitamiseks. Õiguskirjanduses on tõdetud, et nimetatud eesmärgi mõiste kasutamine on ebaühtlane ja jääb arusaamatuks nii seaduse rakendajatele kui ka laiemale üldsusele, mistõttu on selle järgimine praktikas raskendatud.²⁷ Kuna planeerimisseaduse eesmärgi reguleerivasse sättesse on integreeritud olulisemad rahvusvaheliselt tunnustatud ruumilise planeerimise põhimõtted, mis vajaksid autori hinnangul õigusselguse ja -kindluse huvides eraldiseisvaid õigusnorme, on mõistetav, miks antud sätte sõnastuse ebaselgus põhjustab sellele ebapiisava tähelepanu pööramise.

Vaatamata planeerimisseaduse eesmärgi ebaselgusele on autor seisukohal, et antud sättest tuleneb mitu olulist ruumilise planeerimise põhimõtet. Esiteks on nimetatud õigusnormist järeldatav võimalikult paljude ühiskonnaliikmete huvide ja vajadustega arvestamise printsiip. See tähendab nii kohalike omavalitsuste kohustust selgitada planeeringu koostamisel välja avalikkuse huvi kui ka kohustust erinevaid huve, s.o avalikku huvi ja erahuvi, kaalutleda. Erinevate, reeglina vastandlike huvide tasakaalustamine toimub eeskätt läbi kaalutusõiguse teostamise.²⁸ Paraku võib tänases tegelikkuses avalike huvide kaitstus planeerimismenetluses osutada nõrgaks, sest kohalik omavalitsus ei pruugi olla piisavalt suutlik, et avalikku huvi ja

²⁶ Ehitusseadustiku vajalikkusest (viide 21), lk 4.

²⁷ Uue planeerimisseaduse eelnõu seletuskiri (viide 3), lk 8.

²⁸ Ehitus- ja planeerimisõiguse üld- ja eriosa rakendusanalüüs (viide 14), lk 30.

väärtuseid kui määratlemata õigusmõistet sisustada ja tõhusalt kaitsta. Teise olulise põhimõttena tuleneb planeerimisseaduse eesmärgist säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu printsiip, mis on autori hinnangul kogu ruumilise planeerimise, sh erinevate huvide kaalumise lähtealuseks. Säästvust mõistetakse rahvusvahelistes dokumentides meetmete kompleksina, mille komponentideks on säästvus majandusliku ja sotsiaalse keskkonna ning looduskeskkonna kujundamisel.²⁹ Nii on PlanS § 1 lõikes 3 täpsustavalt sätestatud, et ruumilise arengu kavandamisel tuleb tasakaalustatult arvestada nii majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise keskkonna kui ka looduskeskkonna arengu pikaajalisi suundumusi ja vajadusi.

²⁹ Planeerimisõigus (viide 5), lk-d 3 ja 4.

2. Kohaliku tasandi planeeringud Eesti õiguskorras

Käesolevas uurimuses on Saksa planeerimisõiguse eeskujul kasutatud üldplaneeringu ja detailplaneeringu üldnimetusena kohaliku tasandi planeeringute mõistet.³⁰ Selline käsitus tuleneb juba viidatud asjaolust, et üld- ja detailplaneeringute koostamise korraldamine toimub üksnes kohalike omavalitsuste juhtimisel. Eelkõige väljendub see kohalike omavalitsuste vastutuses üld- ja detailplaneeringute sisu, nendega seonduvate menetlustoimingute ja planeerimisotsuste ees. Isegi juhul, kui kohalik omavalitsus võimaldab vastavalt planeerimisseaduses ettenähtud korrale planeeringust huvitatud isikul detailplaneeringu tellija rolli astuda ja planeeringu koostamist rahastada, on planeeringu koostamise korraldajaks ja kõigi menetlustoimingute läbiviijaks ikkagi kohalik omavalitsus.³¹

Menetlustoimingute läbiviimist ja planeeringute koostamise korraldamist ei ole kohalikul omavalitsusel võimalik eraisikule delegeerida, kuna see läheks vastuollu ruumilist planeerimistegevust reguleerivates õigusaktides sisalduvate nõuetega. Vastavalt PlanS § 10 lõigetele 4 ja 5 on üldplaneeringu ja detailplaneeringu algatamine ning nende koostamise korraldamine kohaliku omavalitsuse pädevuses. KOKS § 22 lõike 1 punktide 31 ja 32 kohaselt kuulub üldplaneeringu algatamine, vastuvõtmine ja avaliku väljapaneku väljakuulutamine ning kehtestamine volikogu ainupädevusse.

PlanS § 26 lg 1 näeb nii üldplaneeringu kui detailplaneeringu vaidlustamiseks ette populaarkaebuse esitamise võimaluse, mis annab igale isikule õiguse pöörduda planeeringu kehtestamise otsuse vaidlustamiseks kohtusse.

Enne, kui asuda detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmise võimalikkuse analüüsi juurde, on oluline anda ülevaade üldplaneeringu ja detailplaneeringu olemusest, nende peamisest funktsioonist ning õiguslikust siduvusest.

³⁰ Ewer, W. Saksa planeerimisõiguse põhijooned. Juridica VII/2006, lk 444.

³¹ Ruumiline planeerimine ja ehitamine (viide 8), lk-d 24 ja 25.

2.1 Üldplaneering

Planeerimisseaduses ei ole defineeritud üldplaneeringu mõistet kui sellist, küll aga on see sisustatav seaduses määratletud üldplaneeringu ülesannete ja põhimõtete kaudu. Kirjanduses on üldplaneeringut käsitletud kohaliku omavalitsuse nn võtmeplaneeringuna, millega määratakse valla või linna ruumilise arengu alused pikaks ajaks. Üldplaneeringut võib vaadelda nii üldistatud maakasutus- ja ehitusreegleid, sealhulgas maakasutuse juhtotstarvet määrava maakasutusplaanina kui ka kohaliku omavalitsuse ruumilise arengu strateegiana.³²

Üldplaneeringul on oluline roll maakasutus- ja ehitustingimuste kindlaksmääramisel, sest see on vastavat investeeringut ja ehitust ettevalmistava detailplaneeringu aluseks ning vaatleb linna või valla arengut tervikuna. Üldplaneering ei määra küll kindla katastriüksuse sihtotstarvet, kuid annab sisulise aluse selle määramiseks.³³ Ka Riigikohus on haldusasjas nr 3-3-1-62-08 nentinud, et üldplaneeringuga ei ole määratud kinnisasjade piire ega konkreetsete katastriüksuste sihtotstarbeid. Üldplaneeringu kohane maa määratlus ei kujuta endast katastriüksuse sihtotstarbe liiki, vaid fikseerib maa-ala juhtfunktsiooni.³⁴ Üldplaneeringuga määratava maakasutuse juhtotstarbe kohta annab selgituse 01.07.2009. aastal jõustunud planeerimisseaduse muudatuste seaduseelnõu seletuskiri³⁵, mis määratleb üldplaneeringu juhtotstarbena territooriumi valdava, s.o vähemalt 51%, kasutamise funktsiooni, mis annab kogu määratletud piirkonnale või kvartalile edaspidi põhisuunad.

Üldplaneering kui valla või linna territooriumi arengu põhisuundi ja tingimusi kindlaks määrav planeering on detailplaneeringuga võrreldes oma olemuselt abstraktsem, kuid võib vaatamata sellele olla õiguste ja kohustuste loojaks konkreetsel juhtumil.³⁶ Nii sätestab PlanS § 3 lg 3 p 2, et detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumise korral võib kinnisomandile seadusest tulenevaid maakasutus- ja ehitustingimusi ning kitsendusi seada kehtestatud üldplaneeringu alusel. Nagu eespool kirjeldatud, tähendab see eelkõige planeeringu siduvuse põhimõtet, mille kohaselt on kehtiva üldplaneeringuga määratud tingimused järgimiseks kohustuslikud nii kohalikule omavalitsusele kui kinnisasja omanikule.

³² Ruumiline planeerimine (viide 1), lk-d 5, 10 ja 13.

³³ Ehitus- ja planeerimisõiguse üld- ja eriosa rakendusanalüüs (viide 14), lk-d 77 ja 78.

³⁴ RKHKo 3-3-1-62-08, p 12.

³⁵ Planeerimisseaduse seletuskiri (411), lk 3. Kättesaadav Riigikogu veebilehel.

³⁶ Aedmaa, A., Lopman E. jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, lk 266.

Tulenevalt PlanS § 8 lõigetest 1 ja 2 võib üldplaneeringu koostada kogu kohaliku omavalitsuse territooriumi või selle osade kohta, kokkuleppe alusel mitme valla või linna või nende territooriumi osade kohta või teemaplaneeringuna kehtiva üldplaneeringu täpsustamiseks ja täiendamiseks. Teemaplaneeringu puhul on oluline järgida, et see ei muuda kehtivat üldplaneeringut, vaid ainult täpsustab seda teatud kindla teema raames. Suuremate kohalike omavalitsuste puhul on peetud otstarbekaks koostada täiendavalt linnaosa üldplaneeringuid või valla alevite, alevike või suuremate külade üldplaneeringuid, et luua piisava täpsusega alus detailplaneeringute koostamiseks.³⁷

Planeerimisseaduses ei ole määratud üldplaneeringu ajalise kehtivuse aega. Kirjanduses on üldplaneeringu mõistlikuks kehtivusajaks loetud umbes 10 aastat.³⁸ Suure tõenäosusega on üldplaneeringu ajaline kehtivusaeg jäetud seadusandja poolt määratlemata eelkõige seetõttu, et kohalik omavalitsus saaks vajadusel ise hinnata, millal uue üldplaneeringu koostamisele asuda. Selleks on PlanS §-s 29 sätestatud kohustus korraldada hiljemalt kuue kuu jooksul pärast kohalike omavalitsuste volikogude korralisi valimisi üldplaneeringute ülevaatamine, mille eesmärgiks on muuhulgas selgitada välja planeeringute edasise elluviimise võimalused, uue planeeringu koostamise vajadus jms. Kahjuks näitab kohalike omavalitsuste planeerimispraktika, et antud sätte mõte ja eesmärk ei täida oma funktsiooni, kuna planeeringute perioodilise ülevaatamise kohustus kipub olema pigem formaalne kui sisuline ning sõltub eelkõige kohalike omavalitsuste haldussuutlikkusest. Nii on Riigikontroll 2008. aastal Riigikogule antud ülevaates nentunud, et üldjuhul piirdub üldplaneeringute ülevaatamine tegelikkuses sellega, et kinnitatakse üldplaneeringu kehtivust ning sisuliselt ei anta hinnangut, kas üldplaneering vastab kohaliku omavalitsuse ruumilise planeerimise arengusuundadele ja vajadustele.³⁹

Lisaks PlanS § 3 lõike 3 punktile 2 on üldplaneeringu siduvuse põhimõtte sätestatud PlanS § 8 lõikes 7, mille kohaselt on kehtestatud üldplaneering aluseks detailplaneeringute koostamisele detailplaneeringu koostamise kohustusega aladel ja juhtudel ning maakorraldusele ja projekteerimistingimuste väljaandmisele väljaspool detailplaneeringu koostamise kohustusega alasid. Riigikohus on lahendis nr 3-3-1-37-04 märkinud, et üldplaneering annab põhimõtted,

³⁷ Ehitus- ja planeerimisõiguse üld- ja eriosa rakendusanalüüs (viide 14), lk 76.

³⁸ Ruumiline planeerimine ja ehitamine (viide 8), lk 21.

³⁹ Ülevaade valdade ja linnade üldplaneeringutest ja nende puudumise põhjustest. Riigikontrolli ülevaade Riigikogule, Tallinn, 19.06.2008, lk 13. Kättesaadav Riigikontrolli veebilehel.

millest tuleb lähtuda edasisel detailplaneeringute koostamisel. Üldplaneering peab tagama valla või linna edasise arengu ja ühiskonnaliikmetele parima võimaliku elukeskkonna, selle ülesandeks on kestva ja säästva arengu tingimuste määratlemine ning nende sidumine territoriaalmajandusliku arenguga.⁴⁰ Siinkohal väärib märkimist, et planeerimisseaduse kehtima hakkamisel 2003. aasta 1. jaanuaril sätestatud rakendussäte § 45 kohaselt olid linnad kohustatud tagama üldplaneeringu kehtestamise hiljemalt 2006. aasta 1. jaanuariks ja vallad hiljemalt 2007. aasta 1. juuliks. Tähtjaks ei jõudnud üldplaneeringu kehtestamiseni peaaegu pooled kohalikud omavalitsused. Käesolevaks ajaks on kogu omavalitsuse territooriumit hõlmav üldplaneering puudu veel ligikaudu 15% kohalikel omavalitsustel.⁴¹ Nimetatud faktilised asjaolud tekitavad paratamatult küsimuse, miks ei ole kohalikud omavalitsused suutnud neile seadusega pandud kohustust täita.

2.2 Detailplaneering

Vastavalt PlanS § 9 lõikele 1 koostatakse detailplaneering maakasutuse ja lähiaastate ehitustegevuse alusena valla või linna territooriumi osa kohta. Praktikas on tekitanud küsitavusi nimetatud õigusnormis sisalduv lähiaastate ehitustegevuse määratlus.⁴² Kuna seadusandja ei ole sisustanud, mida lähiaastatena käsitleda, jätab see kohalikule omavalitsusele antud sätte kohaldamisel ulatusliku tõlgendamisruumi. Ühtlasi võib tekkida küsimus, kas kehtestatud, kuid realiseerimata detailplaneering kaotab teatud aastate möödudes oma regulatiivsuse. Ilmselt ei ole see olnud antud sätte mõtteks, kuid võib siiski olla üheks aluseks, millele tuginedes on kohalikul omavalitsusel võimalik kehtestatud, aga realiseerimata detailplaneeringud üle vaadata ja selgitada välja nende kehtetuks tunnistamise vajadus, lähtudes ruumilise arengu suundumustest ja eesmärkidest.

Detailplaneeringu eesmärgiks on maakasutus- ja ehitustingimuste seadmine linnades ja alevites ning teistel detailplaneeringu kohustusega aladel ja juhtudel. Detailplaneeringust peab selguma, kuhu ja millise mahuga hoonestust võib maaüksusele ehitada, kuidas tagatakse tehnovarustus ning millised on muud territooriumi kasutamise ja ehituse korraldamise tingimused.⁴³ Vastavalt PlanS § 9 lõikele 8 on kehtestatud detailplaneering aluseks uute

⁴⁰ RKHKo 3-3-1-37-04, p 10.

⁴¹ Ehitus- ja planeerimisõiguse üld- ja eriosa rakendusanalüüs (viide 14), lk 77.

⁴² Pikamäe, K. Ehitusmäärusest detailplaneeringuni. Juridica VII/2006, lk 453.

⁴³ Ruumiline planeerimine ja ehitamine (viide 8), lk 36.

katastriüksuste moodustamisele ning olemasolevate katastriüksuste piiride muutmisele detailplaneeringu koostamise kohustuse korral. Detailplaneeringu koostamise kohustuse korral koostatakse ehitusprojekt kehtestatud detailplaneeringu alusel ehitusseaduses sätestatud korras.

Lähtudes planeeringute hierarhisest süsteemist, peab detailplaneering reeglina olema üldplaneeringu väiksema osa täpsustus ehk detailplaneering koostatakse üldplaneeringuga kavandatu elluviimiseks.⁴⁴

Autor peab vajalikuks siinkohal tähelepanu pöörata PlanS § 3 lõike 2 sõnastusele ja asukohale kehtivas planeerimisseaduses. Arusaamatu on, miks on antud säte, mis määrab detailselt kindlaks detailplaneeringu koostamise kohustuslikkuse alad ja juhud, reguleeritud üldsättena planeerimise põhimõtete all.

2.3 Üldplaneeringu muutmine detailplaneeringuga

Tulenevalt PlanS § 9 lõikest 7 võib detailplaneering põhjendatud vajaduse korral sisaldada kehtestatud üldplaneeringu põhilahenduste muutmise ettepanekut. Kehtestatud üldplaneeringu põhilahenduse detailplaneeringuga muutmine on vastava maa-ala üldplaneeringuga määratud maakasutuse juhtotstarbe ulatuslik muutmine, üldplaneeringuga määratud hoonestuse kõrguspiirangu ületamine või muu kohaliku omavalitsuse hinnangul oluline või ulatuslik üldplaneeringu muutmine.

Kõnealuse sätte sõnastust muudeti 01.07.2009 jõustunud planeerimisseaduse muudatustega. Enne seda kehtinud PlanS § 9 lg 7 ei sisaldanud määratlust, mida käsitleda üldplaneeringu põhilahenduse muutmisenä, jättes kohalikele omavalitsustele sätte kohaldamiseks ulatusliku tõlgendamisruumi. Kehtiva planeerimisseaduse redaktsiooniga on täpsustatud, mida üldplaneeringu põhilahenduse muutmisenä käsitletakse. Antud täpsustuse sisseviimist seadusesse on põhjendatud selle suure vajadusega planeerimispraktikas, sest kohalikud omavalitsused on pidanud põhilahenduse muutmiseks väga erineva sisu ja täpsusastmega muudatusi. Igasugune üldplaneeringu täpsustamine, lähtudes planeeringutasemete erinevast täpsusastmest ja joonise mõõtkavast, ei pea kvalifitseeruma põhilahenduse muutmisenä, kuid

⁴⁴ Ehitus- ja planeerimisõiguse üld- ja eriosa rakendusanalüüs (viide 14), lk-d 93 ja 96.

kui kavandatakse ulatuslikku maakasutuse juhtfunktsiooni muutmist või hoonestuse kõrguspiirangu ületamist, tuleb menetleda planeeringut kui üldplaneeringut muutat.⁴⁵

Endiselt ei ole planeerimisõiguses sätestatud, mida tähendab põhjendatud vajadus. Seega on tegemist määratlemata õigusmõistega, mis annab kohalikele omavalitsustele selle sisustamisel ulatusliku kaalutlusruumi. Põhjendatud vajaduse mõiste määratlemise vajadusele on õiguskirjanduses korduvalt tähelepanu pööratud, kuna selle sisaldumine PlanS § 9 lõikes 7 on määratlemata õigusmõistena liialt laialivalguv selleks, et tagada selle ühetaoline kohaldamine haldusorganite poolt ning tulemuslik kohtulik kontroll. Kohalikele omavalitsustele on küll seadusandaja andnud planeerimisotsuste vastuvõtmisel laia hindamis- ja kaalumisruumi ning kohtulik kontroll on seetõttu oluliselt piiratum kui muude kaalutlusotsuste puhul, kuid seda enam peaksid võimalike väärtõlgenduste ärahoidmiseks seaduses olema antud juhised põhjendatud vajaduse sisustamiseks.⁴⁶

Eeltoodu võib autori hinnangul olla üheks põhjuseks, miks detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmine kui planeerimisseaduse mõtte ja eesmärgi mõistes erand, on praktikas kohalike omavalitsuste seas väga levinud ning muutunud kohati lausa valdavaks. Kohalikel omavalitsustel on kehtiva õiguse kohaselt võimalik üldplaneeringu muutmist reguleerivat õigusnormi tõlgendada väga ulatuslikult, samal ajal reeglina mõistmata kõnealuse õigusnormi tähendust planeerimisseaduse eesmärgi ja ruumilise planeerimise põhimõtete kontekstis.

Kirjanduses on detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmise laialdase leviku peamiseks põhjuseks peetud kohalike omavalitsuste põhjendamatuid otsuseid, kus kitsa erahuvi huvides eiratakse kokkulepitud üldiseid ja avalikke huve ning väärtusi. Asjakohane ei ole kohalike omavalitsuste poolt korduvalt kohtumenetlustes kasutatud põhjendus, mille kohaselt on tulenevalt planeeritava maa kuulumisest eraomandisse kohalikul omavalitsusel raske keelduda üldplaneeringu muutmisest. PlanS § 4 lõikega 2 on planeerimistegevuse korraldamine valla või linna haldusterritooriumil, sh seaduse eesmärgi tagamine, antud kohaliku omavalitsuse pädevusse. Volitused ja kaalutlusruum planeerimisotsuste tegemisel ei ole piiratud planeeritava maa omandivormiga.⁴⁷

⁴⁵ Planeerimisseaduse seletuskiri (viide 35), lk 4.

⁴⁶ Ehitusmäärusest detailplaneeringuni (viide 42), lk 452.

⁴⁷ Ehitusmäärusest detailplaneeringuni (viide 42), lk 452.

Detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmise erandlikkust on rõhutanud ka Riigikontroll 2009. aastal Riigikogule esitatud aruandes, milles juhiti tähelepanu ajakohase üldplaneeringu tähtsusele. Ajakohase üldplaneeringu vajalikkust põhjendas Riigikontroll muuhulgas asjaoluga, et selle olemasolul on vallal või linnal lihtsam keelduda üldplaneeringuga vastuolus oleva detailplaneeringu algatamisest, kuna üldplaneeringu muutmine detailplaneeringuga peaks olema erand.⁴⁸ Antud juhul on Riigikontroll lisaks erandi aspektile rõhutanud ajakohase üldplaneeringu vajalikkust kohalike omavalitsuste keelduvate otsuste tegemise n-ö abina. Seega on ka Riigikontroll sarnaselt ülaltoodule nentinud, et kohalikel omavalitsustel on vastavate üldplaneeringu muutmisest keelduvate otsuste tegemine raskendatud.

Detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmise lubatavuse küsimusele ehk PlanS § 9 lõike 7 kohaldamisele on tähelepanu pööratud ka ehitus- ja planeerimisõiguse kodifitseerimisel. Nii on justiitsministeerium sarnaselt eeltoodule tõdenud, et arvestades planeeringute hierarhilisuse põhimõtet peaks detailplaneering olema vastavuses üldplaneeringuga. Üldplaneeringu põhilahenduse muutmine detailplaneeringuga peaks jääma erandlikuks võimaluseks, sest detailplaneeringu koostamisel vaadeldakse vaid väikest osa linna või valla territooriumist, mille menetlemisel ei ole võimalik samaväärselt arvesse võtta kogu valitsevat olukorda. Lisaks on rõhutatud, et üldplaneeringuga kehtestatud linna või valla arengu põhisuundadest kõrvalekaldumist ei tohi üldjuhul õigustada. Üldplaneeringu põhilahenduse muutmise regulatsioon peab tagama üksnes paindlikuma võimaluse muutuvate olude ja vajaduste arvestamiseks, mitte olema igasuguse ärihuvi või kitsa isikute ringi huvi väljenduseks.⁴⁹

Töö autor nõustub käesolevas peatükis avaldatud seisukohtadega, et detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmist reguleeriva õigusnormi eesmärgiks ja mõtteks on selle erandlikkus. Põhjuseid, miks kohalikud omavalitsused on asunud üldplaneeringu muutmist reguleerivat sätet vastupidises suunas tõlgendama, on ilmselt mitmeid. Üheks põhjuseks võib suure tõenäosusega lugeda põhjendatud vajaduse kui määratlemata õigusmõiste sisaldumist antud õigusnormis, mille ebaselge tähendus annab kohalikule omavalitsusele ulatusliku kaalutlusruumi selle tõlgendamisel. Lisaks võib kohalike omavalitsuste seas levinud üldplaneeringu kergekäeline muutmine olla tingitud nende haldussuutmatusest. Samuti võib põhjuseks olla asjaolu, et valla või linna üldplaneering ei ole enam ajakohane, mis toob kaasa

⁴⁸ Detailplaneeringute koostamise korraldus valdades ja linnades (viide 2), lk 22.

⁴⁹ Ehitus- ja planeerimisõiguse üld- ja eriosa rakendusanalüüs (viide 14), lk 31.

selle muutmise soovi lihtsama menetlusviisi kaudu ehk läbi detailplaneeringute koostamise. Põhjuseid üldplaneeringu kergekäelisele muutmisele võib olla mitmeid ning kindlasti vääriksid need autori hinnangul põhjalikumat uurimist.

Töö autori seisukoht on, et õigusselguse huvides oleks vajalik planeerimisseaduses defineerida põhjendatud vajaduse mõiste. Antud definitsiooni olemasolu aitaks luua selgust nii kohalike omavalitsuste töös kui ka planeeringu muutmisega seonduvate võimalike vaidluste lahendamisel ülejäänud haldusorganites. Isikute jaoks peaks olema üheselt selge, millistel erandlikel juhtudel on üldplaneeringu põhilahenduse muutmine lubatud.

3. Detailplaneeringu alusel üldplaneeringu muutmist reguleeriva õigusnormi kohaldamine Riigikohtu praktikas

Eelmises peatükis oli detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmist reguleeriva õigusnormi planeerimisõiguse kohast eesmärgi ja mõtet selgitatud eelkõige teoreetilisest lähtekohast. Käesolevas peatükis peab autor vajalikuks anda ülevaade, kuidas on PlanS § 9 lõiget 7 kohaldatud Riigikohtu praktikas.

Analüüsi aluseks on Riigikohtu halduskolleeegiumi otsused, mis selgitavad detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmist reguleeriva normi kohaldamise võimalusi praktikas. Peamiseks eesmärgiks on analüüsida, kas kohtu seisukohtades on märgata erisusi aastate lõikes.

Riigikohus on otsuses nr 3-3-1-37-04 märkinud, et üldplaneeringul on oluline roll maakasutus- ja ehitustingimuste kindlaksmääramisel, sest see on vastavat investeeringut ja ehitust ettevalmistava detailplaneeringu aluseks ning vaatlleb linna või valla arengut tervikuna. Üldplaneering ei määra siiski iseenesest veel katastriüksuse sihtotstarvet, vaid annab sisulise aluse selle määramiseks. Linna üldplaneering annab kõigest põhimõtted, millest tuleb lähtuda edasisel detailplaneeringute koostamisel. Üldjuhul koostatakse detailplaneering siiski selleks, et saavutada üldplaneeringuga kavandatu elluviimist. Antud juhul oli eesmärk Pärnu linna jõeäärsest alalt tootmine ära viia, seda üldeesmärki ei saa konkreetse krundi detailplaneering muuta.⁵⁰

Eeltoodud lahendis on Riigikohus täpsustanud mitut fakti: üldplaneeringu olulist rolli maakasutus- ja ehitustingimuste määramisel ning selle üldist siduvust detailplaneeringute koostamise alusena. Kuna Riigikohus rõhutab, et üldjuhul koostatakse detailplaneering selleks, et saavutada üldplaneeringuga kavandatu elluviimine, võib antud seisukohast järeldada PlanS § 9 lõike 7 erandlikkuse. Oluline on veel asjaolu, et otsuses on üldplaneeringuga kavandatud tootmise linnast äraviimist käsitletud üldeesmärgina ehk avaliku huvi näitena, mis ei saa kaaluda üles üksikisiku erahuvi.

Haldusasjas nr 3-3-1-12-07 on Riigikohus toonud selgesõnaliselt välja detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmise erandlikkuse ning lisanud ka põhjuse, miks peaks PlanS § 9 lõike 7 kohaldamine jääma erandlikuks võimaluseks. Riigikohus on leidnud, et kuivõrd

⁵⁰ RKHKo 3-3-1-37-04, p 14.

detailplaneeringu koostamisel vaadeldakse vaid väikest osa üldplaneeringuga hõlmatud alast, ei ole selle menetlemisel võimalik samaväärselt arvesse võtta kogu linna või valla territooriumil valitsevat olukorda. Seetõttu peaks detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmise jääma erandlikuks võimaluseks, mis tagab paindlikuma reageerimisvõimaluse muutuvatele oludele ja vajadustele. Üldplaneeringu muutmiseks põhjendatud vajaduse äratundmisel on haldusorganil planeerimismenetlusele omaselt lai kaalutlusruum. Sellise otsuse kohtulik kontroll on piiratud, kuivõrd kohus ei saa hinnata planeerimisotsuste otstarbekust.⁵¹ Antud otsuses on Riigikohus käsitlenud PlanS 9 lõike 7 erandlikkust, põhjendades seda eelkõige planeeringute erineva iseloomu ja erinevate nõuete aspektiga menetluse läbiviimisel. Lisaks on Riigikohus viidanud asjaolule, et põhjendatud vajaduse äratundmine saab olla üksnes kohaliku omavalitsuse pädevuses.

Riigikohus on otsuses nr 3-3-1-87-08 kinnitanud oma varasemat praktikat PlanS § 9 lõike 7 kohaldamise kohta. Täiendavalt on Riigikohus märkinud, et detailplaneeringu kehtestamisel ei ole põhjendatud maakasutuse muutmise vajadust. Kuna tegemist on erandliku võimalusega, oleks kohalik omavalitsus pidanud põhjalikult kaaluma ning motiveerima detailplaneeringu lahenduse vajalikkust ning tootmishoone sobivust alale, mille kasutamine on üldplaneeringu alusel ette nähtud maatulunduse otstarbel. Lisaks leidis Riigikohus, et ka eraõiguslikust isikust maaomanik või arendaja peab maa kasutamist kavandades arvestama kehtestatud üldplaneeringuga ning sellega, et üldplaneeringut mõjuva põhjuseta muuta ei saa.⁵²

Lisaks varasemas praktikas väljendatud seisukohale üldplaneeringu muutmise erandlikkuse osas on Riigikohus eeltoodud otsuses juhtinud tähelepanu kohaliku omavalitsuse kohustusele põhjendada otsustust, millega soovitakse PlanS § 9 lõike 7 kohase erandi tegemist. Samuti on Riigikohus toonud välja maaomaniku või arendaja kohustuse arvestada kehtiva üldplaneeringuga maa kasutamise kavandamisel. Eelkõige tähendab see, et kõik isikud peavad arvestama kehtiva üldplaneeringu kohase juhtfunktsiooniga, mitte eeldama selle muutmise võimalust läbi detailplaneeringu koostamise PlanS § 9 lõike 7 alusel.

Otsuses nr 3-3-1-79-09 on Riigikohus samuti väljendanud oma varasemat praktikat PlanS § 9 lõike 7 erandlikkuse kohta. Lisaks on Riigikohus märkinud, et planeeringuala maakasutuse

⁵¹ RKHKo 3-3-1-12-07, p 11.

⁵² RKHKo 3-3-1-87-08, p 22.

üldpõhimõtted, mis tulenevad maakonnaplaneeringust ning valla kehtivast üldplaneeringust, ei näe kinnistute maa-alal ette kinnisvaraarendust, vaid seavad tingimusi, mis tagavad metsaala säilimist ja roheline võrgustiku toimimist. Planeeringutes kehtestatud eelnimetatud tingimused väljendavad vaieldamatult avalikku huvi.⁵³ Antud otsuses on viidatud avalikule huvile kui üldplaneeringu ja maakonna teemaplaneeringuga määratletud rohealale. Riigikohtu hinnangul on need põhjused, miks ei ole võimalik PlanS § 9 lõike 7 kohase erandi tegemine, sest erahuvi, mis läheb vastuollu avalikes huvides määratud rohealaga, ei saa käsitleda põhjendatud vajadusena kehtiva üldplaneeringu muutmiseks.

Riigikohus on haldusasjas nr 3-3-1-47-12 samuti jäänud oma varasemate seisukohtade juurde. Riigikohus on märkinud, et kuna PlanS § 9 lõike 7 puhul on tegemist erandliku võimalusega, siis detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmine on võimalik näiteks üldplaneeringu kehtestamise järel tekkinud ülekaaluka ja õiguspärase erahuvi korral. Kohus on lisanud, et üldplaneeringu muutmine detailplaneeringuga on erandlik võimalus ning peaks üldjuhul põhinema pärast üldplaneeringu kehtestamist muutunud või teatavaks saanud asjaoludel.⁵⁴ Kõnealuses otsuses on Riigikohus täpsustanud, et kuna tegemist on erandliku võimalusega, saab üldplaneeringu muutmine detailplaneeringuga toimuda erahuvides eelkõige juhul, kui tegemist on ülekaaluka ja õiguspärase huviga või muudel asjaoludel, mis ilmnevad pärast üldplaneeringu kehtestamist. Seega on kohus antud otsuses PlanS § 9 lõike 7 võimalikuks kohaldamiseks määratlenud ka ajalise aspekti, mille kohaselt peavad asjaolud, mis tingivad üldplaneeringu muutmise vajaduse, teatavaks saama alles pärast üldplaneeringu kehtestamist.

Kokkuvõtvalt võib väita, et Riigikohus on detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmist reguleerivat õigusnormi aastate lõikes kohaldanud ühtlaselt. Riigikohtu ühene seisukoht on, et PlanS § 9 lõikest 7 tulenev üldplaneeringu muutmise võimalus tähendab selle erandlikkust, mitte reeglit. Vastavalt analüüsitud otsustele on Riigikohus aastatega täpsustanud PlanS § 9 lõike 7 õigusnormi kohaldamise võimalusi, tuues näiteid võimalikust avaliku huvi olemasolust. Ajaliselt kõige uuemas otsuses on Riigikohus täpsustanud käsitletava õigusnormi kohaldamise võimalikkust üldplaneeringu ja vastavate asjaolude ilmnemise ajalisest aspektist lähtudes.

⁵³ RKHKo 3-3-1-79-09, p 14.

⁵⁴ RKHKo 3-3-1-47-12, p-d 18-21.

4. Üldplaneeringu muutmine detailplaneeringuga kohalike omavalitsuste praktikas

Käesoleva peatüki eesmärgiks on anda ülevaade uurimuse raames koostatud empiirilisest analüüsist detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmise tegeliku ulatuse kohta autori poolt valitud Harjumaa kohalikes omavalitsustes. Kuna Riigikontrolli andmetel on üldplaneeringu muutmise laialdase leviku üheks põhjuseks selle ajale mittevastavus, on autori peamiseks taotluseks analüüsi tulemusena vastata küsimusele, kas kohalikus omavalitsuses kehtiva üldplaneeringu vanus ja selle muutmise ulatus läbi detailplaneeringute on põhjuslikus seoses ehk mida vanem on kehtiv üldplaneering, seda rohkem seda muudetakse.

Esmalt tutvustab autor läbiviidud analüüsi metoodikat, seejärel kirjeldab saadud tulemusi ja esitab olulisemad järeldused, lähtudes töös püstitatud uurimisprobleemist ja -küsimustest. Kõnealusel peatükil on autori hinnangul oluline tähendus eelkõige töö originaalsuse seisukohast, kuna kogutud andmetel ja nende põhjal tehtud järeldustel võib olla praktiline väärtus tulevikus sarnasel teemal uurimust koostavatele tudengitele või ruumilise planeerimise valdkonna praktikutele ja teoreetikutele.

4.1 Metoodika

Empiirilise analüüsi valimi koostamisel lähtus autor kahest aspektist. Esiteks on aluseks võetud kohalike omavalitsuste paiknemine Eesti suurima omavalitsuse suhtes. See tähendab, et valimis on esindatud kõik Tallinna naaberomavalitsused valdadena ehk Harku, Saue, Saku, Rae, Jõelähtme ja Viimsi vald.⁵⁵ Täiendavalt pidas autor vajalikuks lisada valimisse Kuusalu ja Keila valla kui atraktiivsed mereäärsed Harjumaa suuremad kohalikud omavalitsused, kus ruumilise planeerimisega tegeletakse eelduslikult samuti laialdaselt. Teiseks on valimi koostamisel lähtutud põhimõttest, et esindatud oleksid nii need kohalikud omavalitsused, kus üldplaneering on kehtestatud pikemat aega tagasi, kui ka need omavalitsused, kus üldplaneering on kehtinud kõigest mõned aastad.

Ülevaate koostatud valimist ja selle moodustavate valdade üldplaneeringute kehtestamise ajast annab bakalaureusetöö lisana esitatud kaart (lisa 1). Antud kaardil on valdade üldplaneeringute

⁵⁵ Tallinna naaberomavalitsusena on valimist välja jäetud Kiili vald, kuna nimetatud kohalikus omavalitsuses puudub kehtiv üldplaneering – *autori märkus*.

seisu ajalise eristamise aluseks vastava seaduse kehtimise aeg, st kas tegemist on planeerimisseaduse, planeerimis- ja ehitusseaduse kehtimise ajal või enne planeerimis- ja ehitusseaduse jõustumist kehtestatud üldplaneeringuga. Täiendavalt on kaardil esitatud informatsioon, kui valla uus üldplaneering on menetluses. Kokkuvõtvalt kuulub valimisse 8 suuremat Harjumaa kohalikku omavalitsust, mis on autori arvates piisav hindamaks, kas üldplaneeringu vanuse ja selle muutmise määra vahel võib olla põhjuslik seos.

Täpsustavalt on valimisse kuuluvate valdade üldplaneeringute seis kajastatud töö lisade hulgas esitatud tabelis ajalise seisuga 01.01.2013 (lisa 2). Antud tabel on oluline andmaks ülevaadet, millal on vastavates kohalikes omavalitsustes üldplaneeringud kehtestatud. Nagu tabelist nähtub, kehtib enamikes valdades mitu üldplaneeringut ja seda teatud piirkondade osaüldplaneeringute või mõne konkreetse valdkonna teemaplaneeringu näol. Eriti paistab selles osas silma Viimsi vald, kus on alates 2005. aastast kehtestatud mitmeid osaüldplaneeringuid ja teemaplaneeringuid. Üksnes Keila ja Saue vallas kehtib üks kogu omavalitsuse territooriumi hõlmav üldplaneering. Siinkohal on oluline märkida, et analüüsi aluseks oleva andmestiku koostamisel on arvesse võetud kõiki antud valla territooriumil kehtivaid üldplaneeringuid.⁵⁶

Kui vaadelda valimisse kuuluvate kohalike omavalitsuste kogu territooriumi hõlmavate praegu kehtivate üldplaneeringute kehtestamise aega, nähtub kronoloogiliselt, et kõige vanem üldplaneering kehtib Rae vallas (kehtestatud 16.06.1993), sellele järgneb Harku valla üldplaneering (kehtestatud 26.03.1996), seejärel Viimsi valla üldplaneering (kehtestatud 11.01.2000), Loksa valla üldplaneering (kehtestatud 27.01.2000), Kuusalu valla üldplaneering (kehtestatud 19.12.2001), Jõelähtme valla üldplaneering (kehtestatud 29.04.2003), Keila valla üldplaneering (kehtestatud 13.10.2005), Saku valla üldplaneering (kehtestatud 09.04.2009) ja Saue valla üldplaneering (kehtestatud 29.11.2012).

Koostatud analüüsi aluseks on andmestik, mille moodustavad valimisse kuuluva 8 Harjumaa kohaliku omavalitsuse detailplaneeringute algatamiste ja kehtestamiste otsused perioodil 2007-2012. Siinkohal peab autor vajalikuks selgitada välja nii detailplaneeringute algatamiste

⁵⁶ Näiteks on tulenevalt Kuusalu ja Loksa valla ühinemisest 2005.a sügisel Kuusalu valla planeeringute otsuste analüüsi juures arvesse võetud nii Kuusalu valla üldplaneeringut kui ka endise Loksa valla territooriumi üldplaneeringut – *autori märkus*.

kui ka kehtestamiste otsuste määra, analüüsides seejuures, kui suure mahu nendest moodustavad kehtivat üldplaneeringut muutvad või selle muutmise ettepanekut sisaldavad otsused. Kuigi detailplaneeringu algatamise tulemuseks ei pruugi olla selle kehtestamine, on autori hinnangul oluline analüüsida ka algatamise otsustest moodustuvat üldplaneeringu muutmise ettepanekute mahtu, kuna sisuliselt väljendab kohalik omavalitsus sellega põhimõttelist valmisolekut kehtivat üldplaneeringut muuta.

Analüüsitavate otsuste perioodiks valitud 6 aastat on autori seisukohast piisav, et kogutud andmete põhjal muuhulgas hinnata, kas üldplaneeringu muutmiste määr on nimetatud ajavahemikus muutunud. Lisaks on perioodi valikul silmas peetud asjaolu, et alates 01.07.2009 jõustunud planeerimisseaduse muudatustega määrati kindlaks, mida käsitleda PlanS § 9 lõike 7 kohase üldplaneeringu põhilahenduse muutmisenä. Nimetatud teemale on tähelepanu pööratud ka käesoleva uurimuse esimeses pooles. Kuna varasemalt antud määratlus planeerimisseaduses puudus, võisid kohalikud omavalitsused autori hinnangul tõlgendada üldplaneeringu muutmise juhte üsna erinevalt.

Empiirilise analüüsi aluseks olevad andmed on pärit valimisse kuuluvatelt kohalikelt omavalitsustelt. Autor pöördus 7 valla poole vastava selgitustaotlusega, paludes infot, mitu detailplaneeringut on algatatud ja mitu kehtestatud perioodil 2007-2012 ning kui suure hulga nendest moodustavad üldplaneeringu muutmise ettepanekut sisaldavad otsused. Selgitustaotlusele vastasid kõik kohalikud omavalitsused, välja arvatud Rae vald ja Keila vald, mille detailplaneeringute algatamiste ja kehtestamiste otsused on autor ise vastavate dokumendiotsingu ja GIS-süsteemi registrite kaudu läbi analüüsinud ning kokku koondanud. Harku valla kõnealused otsused on samuti analüüsitud ja tulemused koondatud autori poolt, kuna vastavad andmed on töö kirjutajale hõlpsasti kättesaadavad.

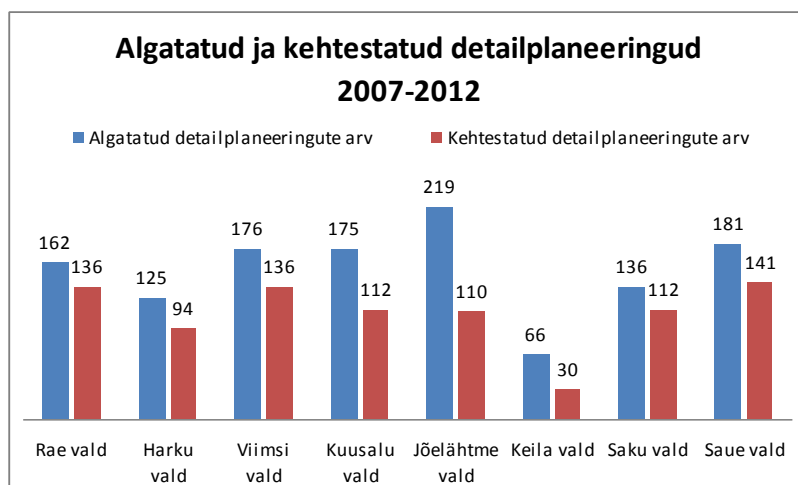
Siinkohal peab autor vajalikuks märkida, et andmete kogumine ja analüüs ei sujunud sugugi takistusteta ning seda eriti enne 2009. aastat algatatud ja kehtestatud detailplaneeringute otsuste puhul. Kuna nimetatud perioodi otsustes puudub info, kas tegemist on üldplaneeringuga kooskõlas või selle muutmise ettepanekut sisaldavate otsustega, tuli autoril täiendavalt uurida, kas detailplaneering on esitatud Harju Maavanemale täiendavate kooskõlastuste esitamiseks, kes on detailplaneeringu tellija, mida sisaldab planeeringu koostamise lähteülesanne jms. Lisaks joonistus analüüsi käigus välja asjaolu, et kohalike omavalitsuste menetlustoimingute ja haldusaktide koostamise tase on vägagi erinev.

4.2 Analüüsi tulemused

Kogutud andmestiku terviklik ülevaade analüüsi objektiks olevate kohalike omavalitsuste detailplaneeringute algatamiste ja kehtestamiste otsuste määra kohta on esitatud töö lisade hulka kuuluvas tabelis (lisa 3). Antud tabelis on uuringu tulemused esitatud iga valla kohta eraldi. Välja on toodud algatatud ja kehtestatud detailplaneeringute arv perioodil 2007-2012 ja seda vastavalt iga aasta kohta eraldi ning nimetatud ajavahemikus kokku. Lisaks on näidatud, kui suure hulga planeeringutest moodustavad üldplaneeringut muutvad detailplaneeringud.

Esmalt peab autor vajalikuks anda kokkuvõtlik ülevaade valimisse kuuluvate valdade detailplaneeringute algatamiste ja kehtestamiste koguarvust analüüsi aluseks oleval perioodil. Siinkohal on oluline märkida, et kõikidel alltoodud joonistel on valdade järjestuse esitamise aluseks võetud asjaolu, et vanima kehtiva üldplaneeringuga kohalik omavalitsus paikneb kõige vasakul ja ajakohaseima üldplaneeringuga omavalitsus kõige paremal.

Joonis 1. Valimisse kuuluvate kohalike omavalitsuste algatatud ja kehtestatud detailplaneeringute koguarv perioodil 2007-2012



Allikas: Kohalike omavalitsuste andmed seisuga 20.01.2013; autori koostatud

Joonisel 1 kajastatud kokkuvõtte põhjal võib üldistavalt väita, et kõikides analüüsitud valdades on algatatud detailplaneeringute hulk suurem kui kehtestatud detailplaneeringute arv. Vaadeldes valimi moodustavate valdade detailplaneeringute algatamiste ja kehtestamiste omavahelist suhet ajavahemikus 2007-2012, võib järeldada, et planeeringute algatamiste ja kehtestamiste hulga erinevus on kõige suurem Jõelähtme ja Keila vallas, seejärel Kuusalu vallas. Eeltoodu on autori hinnangul ka loogiline, kuna mitmed algatatud planeeringud ei

pruugigi jõuda kehtestamiseni või toimub nende menetlemine väga pika perioodi jooksul. Erandlikel juhtudel võib detailplaneeringu menetlemine kesta isegi ligikaudu kümme aastat.

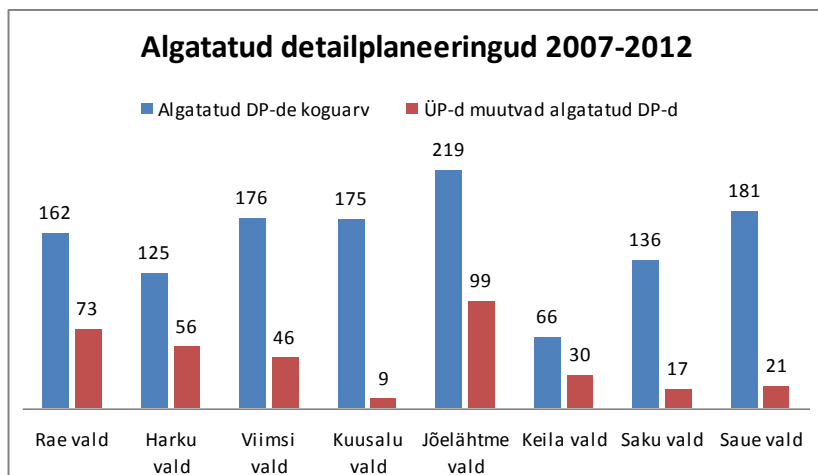
Nagu jooniselt 1 nähtub, on valimisse kuuluvast 8 kohalikust omavalitsusest analüüsitavas ajavahemikus kõige rohkem detailplaneeringuid algatanud Jõelähtme vald (219 otsust), seejärel Saue vald (181 otsust) ning suhteliselt võrdselt Viimsi vald (176 otsust) ja Kuusalu vald (175 otsust). Mõnevõrra väiksem on detailplaneeringute algatamiste arv olnud Rae vallas (162 otsust) ja Saku vallas (136 otsust). Valimisse kuuluvatest valdadest on võrreldes teiste kohalike omavalitsustega vähem detailplaneeringuid algatanud üllatuslikult Harku vald (125 otsust)⁵⁷ ning kõige vähem Keila vald (66 otsust).

Kui vaadelda valimi moodustavate kohalike omavalitsuste detailplaneeringute kehtestamiste hulka, võib järeldada, et kõige rohkem on planeeringuid kehtestatud Saue vallas (141 otsust) ning Rae ja Viimsi vallas (võrdselt 136 otsust). Suhteliselt võrdne on detailplaneeringute kehtestamiste arv olnud Kuusalu ja Saku vallas (võrdselt 112 otsust) ning Jõelähtme vallas (110 otsust). Mõnevõrra vähem on detailplaneeringuid kehtestanud Harku vald (94 otsust) ja kõige vähem taas Keila vald (30 otsust).

Järgnevalt peab autor oluliseks esitada ülevaade analüüsitavate valdade algatatud detailplaneeringute hulgast ajavahemikus 2007-2012, tuues seejuures välja, kui suure määra nendest moodustavad üldplaneeringu muutmise ettepanekut sisaldavad detailplaneeringud. Nagu eespool kirjeldatud ei pruugi planeeringu algatamine sugugi tähendada selle kehtestamise tulemuseni jõudmist, on autori hinnangul antud algatamiste otsuste statistiline analüüs vajalik, et selgitada välja kohaliku omavalitsuse põhimõttelise valmisoleku olemasolu kehtivat üldplaneeringut muuta. Tulenevalt püstitatud uurimisküsimusest on siinkohal oluline tähelepanu pöörata ka vastavates valdades kehtivale üldplaneeringu vanusele.

⁵⁷ Nagu lisast 3 järeldub on Harku vallas algatatud ja kehtestatud detailplaneeringute arv oluliselt vähenenud pärast 2009. aastat – *autori märkus*.

Joonis 2. Valimisse kuuluvate kohalike omavalitsuste algatatud detailplaneeringute, sh üldplaneeringut muutvate algatatud detailplaneeringute arv perioodil 2007-2012

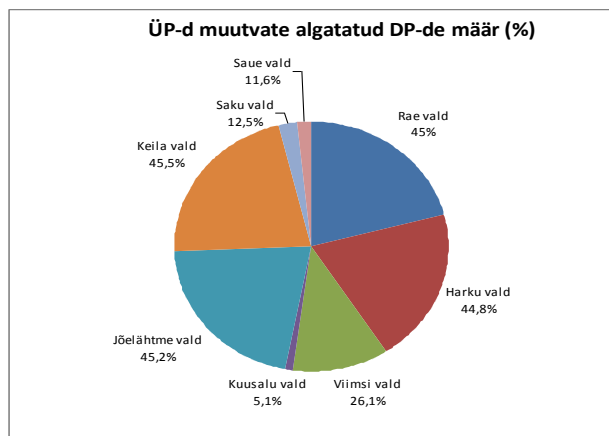


Allikas: Kohalike omavalitsuste andmed seisuga 20.01.2013; autori koostatud

Vastavalt joonisel 2 kajastuvatele andmetele võib väita, et analüüsitavast valimist kõige rohkem üldplaneeringut muutvaid detailplaneeringu algatamise otsuseid on langetanud Jõelähtme (99 otsust), seejärel Rae (73 otsust) ja Harku vald (56 otsust). Võrreldes teiste valdadega on mõnevõrra vähem üldplaneeringut muutvaid detailplaneeringuid algatatud Viimsi (46 otsust) ja Keila vallas (30 otsust) ning kõige vähem Saue (21 otsust), Saku (17 otsust) ning autorile üllatavalt Kuusalu vallas (9 otsust).

Alljärgnevalt on protsentuaalselt esitatud valimisse kuuluvate valdade üldplaneeringut muutvate detailplaneeringute algatamise määr algatatud detailplaneeringute koguhulgast.

Joonis 3. Valimisse kuuluvate kohalike omavalitsuste üldplaneeringut muutvate algatatud detailplaneeringute määr algatatud detailplaneeringute koguhulgast perioodil 2007-2012



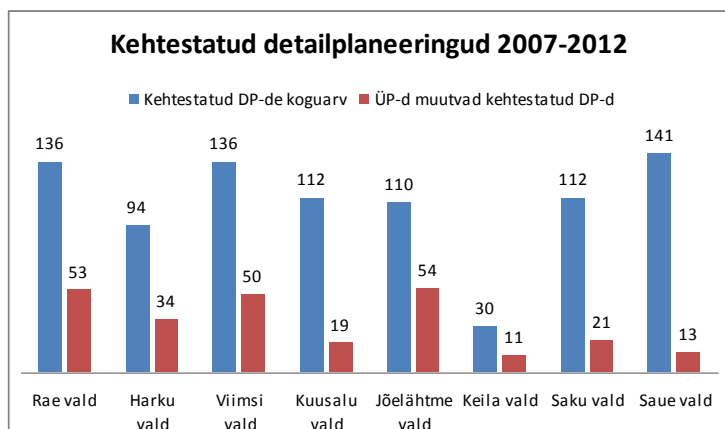
Allikas: Kohalike omavalitsuste andmed seisuga 20.01.2013; autori koostatud

Nagu joonisel 2 esitatud andmete põhjal koostatud joonisel 3 nähtub, algatatakse kõige enam üldplaneeringut muutvaid detailplaneeringuid üsna võrdselt Keila vallas (45,5%), Jõelähtme vallas (45,2%), Rae vallas (45%) ja Harku vallas (44,8%). Seega sisaldavad nimetatud kohalikes omavalitsustes peaaegu pooled detailplaneeringute algatamise otsused kehtiva üldplaneeringu muutmise ettepanekut. Nimetatud määrad näitavad, et antud kohalike omavalitsuste puhul ei ole võimalik rääkida detailplaneeringu alusel üldplaneeringu muutmist reguleeriva õigusnormi ehk PlanS § 9 lõike 7 eesmärgipärasest kohaldamisest. Mõnevõrra vähem on üldplaneeringut muutvaid detailplaneeringuid algatanud Viimsi vald (26,1%) ning oluliselt vähem Saku (12,5%) ja Saue vald (11,6%). Kõige väiksem on üldplaneeringut muutvate detailplaneeringute algatamiste otsuste määr Kuusalu vallas (kõigest 5,1%), mille üheks põhjuseks võib pidada PlanS § 9 lõike 7 kohase üldplaneeringu erandlikkuse põhimõtte järgimist.

Pöördudes tagasi küsimuse juurde, kas üldplaneeringu vanus on põhjuslikus seoses selle muutmise määraga, väärrib see autori hinnangul ka detailplaneeringute algatamiste otsuste puhul eraldi analüüsi. Kui vaadelda neid kohalikke omavalitsusi, kus ülaltoodud andmetel moodustavad üldplaneeringut muutvad algatatud detailplaneeringud peaaegu poole kogu algatatud detailplaneeringute mahust, järeldeb, et Harku ja Rae vallas kehtivad ilmselgelt vananenud üldplaneeringud vastavalt aastatest 1996 ja 1993. Samas pärinevad Keila ja Jõelähtme valla kehtivad üldplaneeringud oluliselt hilisemast ajast, vastavalt aastatest 2005 ja 2003, mistõttu ei ole nende puhul võimalik põhjendada üldplaneeringut muutvate algatatud detailplaneeringute ulatuslikku määra ajale mittevastava üldplaneeringuga. Lisaks on oluline märkida, et kõige väiksema üldplaneeringut muutvate algatatud detailplaneeringute määraga Kuusalu vallas kehtib üldplaneering juba aastast 2001 ja endise Loksa valla territooriumi osas aastast 2000. Seega ei saa eeltoodud andmete põhjal kinnitada väidet, et vananenud üldplaneering põhjustab selle ulatuslikuma muutmise määra.

Kui üldplaneeringut muutvate algatatud detailplaneeringute otsuste korral väljendab kohalik omavalitsus põhimõttelist valmisolekut kehtivat üldplaneeringut muuta, siis vastavat muutmissettepanekut sisaldava kehtestatud detailplaneeringuga on üldplaneeringu muutmine otsustatud ning vajalik muudatus kantakse planeerimisseaduses sätestatud korras üldplaneeringusse sisse. Alljärgnevalt peab autor vajalikuks anda ülevaade analüüsitavates valdades kehtestatud detailplaneeringute koguarvust ajavahemikus 2007-2012, tuues samal ajal välja üldplaneeringut muutvate kehtestatud detailplaneeringute hulga.

Joonis 4. Valimisse kuuluvate kohalike omavalitsuste kehtestatud detailplaneeringute, sh üldplaneeringut muutvate kehtestatud detailplaneeringute arv perioodil 2007-2012

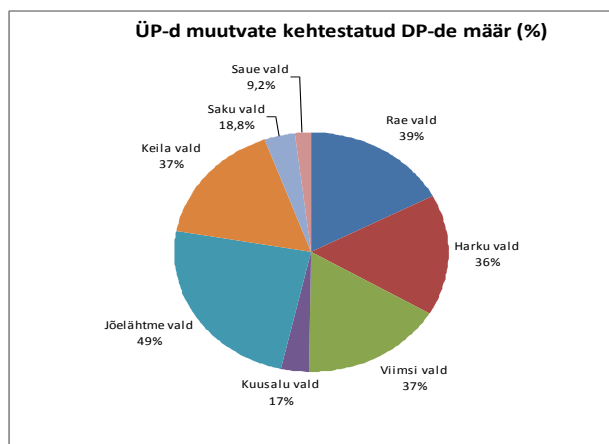


Allikas: Kohalike omavalitsuste andmed seisuga 20.01.2013; autori koostatud

Joonisel 4 esitatud ülevaate põhjal võib väita, et analüüsitavast valimist on üldplaneeringut muutvate kehtestatud detailplaneeringute hulk kõige suurem Jõelähtme (54 planeeringut), Rae (53 planeeringut) ja Viimsi vallas (50 planeeringut). Mõnevõrra väiksem on üldplaneeringut muutvate kehtestatud detailplaneeringute arv Harku vallas (34 planeeringut) ning veel vähem on võrreldes valimisse kuuluvate ülejäänud kohalike omavalitsustega üldplaneeringut muutvaid detailplaneeringuid kehtestanud Saku (21 planeeringut), Kuusalu (19 planeeringut), Saue (13 planeeringut) ja Keila vald (11 planeeringut).

Alljärgnevalt on esitatud kõnealuste valdade üldplaneeringut muutvate kehtestatud detailplaneeringute protsentuaalne suurus kehtestatud detailplaneeringute koguarvust.

Joonis 5. Valimisse kuuluvate kohalike omavalitsuste üldplaneeringut muutvate kehtestatud detailplaneeringute määr kehtestatud detailplaneeringute koguhulgast perioodil 2007-2012



Allikas: Kohalike omavalitsuste andmed seisuga 20.01.2013; autori koostatud

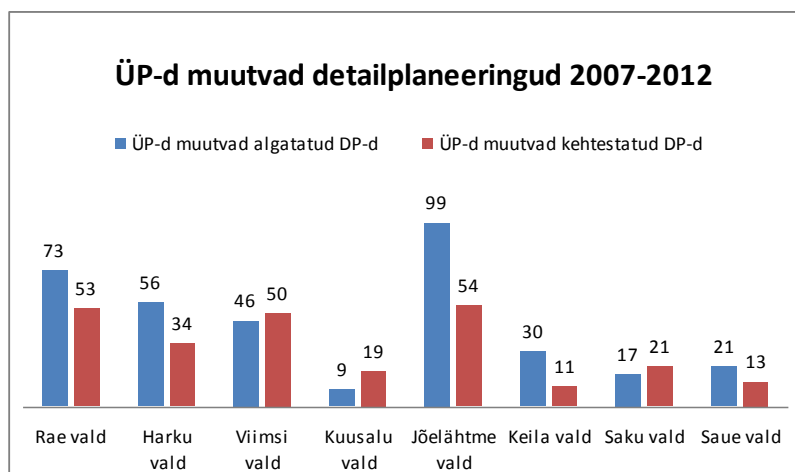
Joonise 4 andmete põhjal koostatud jooniselt 5 järeldeb, et ajavahemikus 2007-2012 kehtestatud detailplaneeringutest moodustavad üldplaneeringut muutvad detailplaneeringud kõige suurema hulga Jõelähtme vallas (49%) ehk lausa pooltel juhtudel. Enam-vähem võrdne on üldplaneeringut muutvate kehtestatud detailplaneeringute määr Rae (39%), Keila ja Viimsi (võrdselt 37%) ning Harku vallas (36%). Vähem on üldplaneeringut muutvaid detailplaneeringuid kehtestanud Saku (18,8%) ja Kuusalu (17%) ning kõige vähem Saue vald (üksnes 9,2%). Ka antud juhul tuleb enamike kohalike omavalitsuste puhul kahjuks tõdeda fakti, et detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmist reguleerivat õigusnormi kohaldatakse praktikas erandi asemel suhteliselt laialdaselt. Eriti paistab sellepoolet silma Jõelähtme vald, kus põhimõtteliselt pooled kehtestatud detailplaneeringutest on kehtivat üldplaneeringut muutvad.

Analüüsides valimisse kuuluvate kohalike omavalitsuste üldplaneeringute vanust ja nende muutmise ulatust läbi kehtestatud detailplaneeringute, võib väita, et kõige suurema üldplaneeringu muutmise määraga eristuva Jõelähtme valla üldplaneering ei pärine just kõige vanemast ajast. Nii on Rae, Harku, Viimsi ja Kuusalu valla üldplaneeringud kehtestatud oluliselt varem, kuid samas on nende muutmise ulatus Jõelähtme valla üldplaneeringu muutmise määrast väiksem. Siinkohal on taas oluline tähelepanu pöörata Kuusalu vallale, mille üldplaneering on kehtestatud pikka aega tagasi, kuid mida on võrreldes valimi moodustavate ülejäänud kohalike omavalitsustega muudetud vägagi tagasihoidlikult. Lisaks tuleb tõdeda fakti, et ka uuemate üldplaneeringute muutmise määr läbi kehtestatud detailplaneeringute on PlanS § 9 lõiget 7 arvesse võttes üsna kõrge. Nii on Keila ja Saku üldplaneeringute puhul tegemist võrdlemisi ajakohaste planeeringutega üldplaneeringu mõistes, kuid vaatamata sellele on nende muutmise ulatus liiga suur. Näiteks on aastate kaupa võrreldes võimalik tuvastada, et 2007. aastal, kui Keila valla üldplaneering oli kehtinud kõigest alla kahe aasta, moodustasid üle poole Keila valla algatatud detailplaneeringutest üldplaneeringut muutvad ja täpselt pool kehtestatud detailplaneeringutest üldplaneeringut muutvad planeeringud. Küll aga on Saku valla puhul oluline märkida, et pärast uue üldplaneeringu kehtestamist 2009. aastal on üldplaneeringut muutvate algatatud ja kehtestatud detailplaneeringute arv oluliselt vähenenud (lisa 3).

4.3 Olulisemad järeldused

Kokkuvõtvalt võib väita, et valimi moodustavatest kohalikest omavalitsustest on üldplaneeringut muutvate algatatud ja kehtestatud detailplaneeringute koguarv kõige suurem Jõelähtme vallas, seejärel Rae, Viimsi ja Harku vallas. Võrreldes teiste valdadega on üldplaneeringuid muutvaid detailplaneeringuid algatatud ja kehtestatud vähem Keila⁵⁸, Saku ja Saue vallas ning kõige vähem Kuusalu vallas. Ülevaade kõnealustest andmetest on esitatud alltoodud joonisel.

Joonis 6. Valimisse kuuluvate kohalike omavalitsuste üldplaneeringut muutvate algatatud ja kehtestatud detailplaneeringute arv perioodil 2007-2012



Allikas: Kohalike omavalitsuste andmed seisuga 20.01.2013; autori koostatud

Nagu jooniselt 6 nähtub, on koostatud valimi puhul ajavahemikus 2007-2012 algatatud rohkem üldplaneeringut muutvaid detailplaneeringuid, kui neid on kehtestatud. Erandi moodustavad Viimsi, Kuusalu ja Saku vald, kus üldplaneeringut muutvate kehtestatud detailplaneeringute arv ületab üldplaneeringu muutmissetepanekut sisaldavate detailplaneeringute algatamise hulga.

Koostatud empiirilise analüüsi tulemustest järeldub, et algatatud detailplaneeringute koguarvust moodustavad üldplaneeringu muutmissetepanekut sisaldavad algatamise otsused kõige suurema määra peaaegu võrdselt Keila, Jõelähtme, Rae ja Harku vallas. Kõige vähem on

⁵⁸ Keila valla vähene üldplaneeringut muutvate algatatud ja kehtestatud detailplaneeringute arv võrreldes teiste valimi moodustavate valdadega tuleneb asjaolust, et Keila vallas on algatatud ja kehtestatud detailplaneeringute koguarv kõige väiksem – autori märkus.

üldplaneeringuid muutvaid detailplaneeringuid algatatud Kuusalu vallas. Üldplaneeringut muutvaid detailplaneeringuid on kõige enam kehtestatud Jõelähtme vallas, seejärel Rae, Keila, Viimsi ja Harku vallas. Kõige vähem on üldplaneeringut muutvaid detailplaneeringuid kehtestanud Saue vald. Viimsi valla puhul väärub märkimist, et analüüsitaval perioodil on üldplaneeringut muutmise detailplaneeringute kehtestamiste arv võrreldes vastavate algatamiste hulgaga mõnevõrra suurem.

Siinkohal on autori hinnangul oluline pöörduda tagasi töös püstitatud uurimisküsimuse poole üldplaneeringu vanuse ja selle muutmise ulatuse põhjusliku seose kohta, võttes arvesse käesolevas peatükis esitatud analüüsi tulemusi. Koostatud valimi põhjal ei ole võimalik üheselt väita, et ajaliselt vanem üldplaneering põhjustab selle ulatuslikuma muutmise. Nii on üldplaneeringut muutmise kehtestatud detailplaneeringute arv kõige suurem Jõelähtme vallas, mille üldplaneeringut ei saa võrreldes teiste valimi moodustavate kohalike omavalitsustega pidada sugugi vananenuks. Sama kehtib Keila valla kohta, kus üldplaneeringut muutmise kehtestatud detailplaneeringute määr on väga suur, kuid üldplaneeringut võib pidada suhteliselt ajakohaseks. Eraldi rõhutamist väärub Kuusalu valla üldplaneering, mis pärineb aastast 2001 ja endise Loksa valla osas aastast 2000, kuid üldplaneeringu muutmise määr on üks tagasihoidlikumaid.

Üldplaneeringut muutmise algatatud detailplaneeringute puhul moodustavad statistiliselt kõige suurema hulga Keila ja Jõelähtme valla vastavad otsused, kus jällegi ei ole võimalik väita, et üldplaneeringud oleksid võrreldes teiste valimi kohalike omavalitsustega vananenud. Lisaks on Kuusalu valla üldplaneeringu muutmissetepanekut sisaldavate algatatud detailplaneeringute määraks üksnes 5%, kui samal ajal võiks nimetatud valla üldplaneeringut pidada vananenuks.

Tulenevalt eeltoodust on uurimuse autor seisukohal, et koostatud valimi põhjal ei ole võimalik kinnitada fakti, mille kohaselt on üldplaneeringu vanus põhjuslikus seoses selle muutmise ulatusega.

Kokkuvõte

Vastavalt PlanS § 9 lõikele 7 võib detailplaneering põhjendatud vajaduse korral sisaldada kehtestatud üldplaneeringu põhilahenduste muutmise ettepanekut. Praktikas on tekitanud probleeme antud õigusnormi kohaldamine. Kui õigusosalases ja teoreetilises kirjanduses ning Riigikohtu praktikas käsitletakse üldplaneeringu muutmist detailplaneeringu alusel erandliku võimalusena, siis kohalike omavalitsuste planeerimispraktika on paraku vastupidine, kohaldades antud õigusnormi seadusega määratud erandi asemel pigem reeglina.

Ka käesoleva töö autor on seisukohal, et planeerimisseadusega sätestatud võimalus muuta kehtestatud üldplaneeringut tähendab selle erandlikkust. Antud seisukohta aitab kinnitada Eesti planeerimissüsteemi hierarhilisuse põhimõte, mis tähendab liigilt üldisema planeeringu järgimise kohustust liigilt detailsema planeeringu koostamisel. Hierarhilisuse printsiibi üheks väljenduseks on PlanS § 8 lõige 7, mille kohaselt on kehtestatud üldplaneering aluseks detailplaneeringute koostamisele detailplaneeringu koostamise kohustusega aladel ja juhtudel. Seaduse mõtte ja eesmärgi kohaselt tähendab see, et kehtestatud üldplaneering on aluseks detailplaneeringute koostamisele, millega üksnes täpsustatakse üldplaneeringuga määratud üldisi maakasutuse ja ehitamise tingimusi.

Kuna hierarhilisuse põhimõtte määramise üheks aluseks peaks olema planeerimisseaduse kohase eesmärgi tõhusam saavutamine, ei ole see võimalik juhul, kui antud põhimõtet praktikas ei järgita. Olukorras, kus kohalike omavalitsuste planeerimispraktikas on levinud PlanS § 9 lõike 7 vastupidine kohaldamine õigusliku regulatsiooniga määratud erandlikkusele, on väga keeruline täita planeerimisseadusega ettenähtud eesmärki tagada võimalikult paljude ühiskonnaliikmete vajadusi ja huvisid arvestavad tingimused säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu kujundamiseks, ruumiliseks planeerimiseks, maakasutuseks ja ehitamiseks.

Ka autori poolt läbiviidud empiiriline analüüs valimisse kuuluvate Tallinna lähiümbruse valdade kohta kinnitab õiguskirjanduses ja Riigikontrolli aruannetes korduvalt tähelepanu juhitud detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmise laialdase leviku problemaatikale kohalike omavalitsuste planeerimispraktikas. Kui detailplaneeringute algatamiste ja kehtestamiste otsustest ligi pooled sisaldavad üldplaneeringu muutmise ettepanekut, ei saa PlanS § 9 lõike 7 kohaldamise puhul kohalike omavalitsuste praktikas kuidagi veenduda selle erandlikkuse põhimõtte järgimises. Vastupidi, tegemist on olulise õigusnormi rikkumisega,

millele tuleks varasemast olulisemalt tähelepanu pöörata, kuna üldplaneeringu laialdane muutmine detailplaneeringute alusel võib tekitada küsimuse kehtiva üldplaneeringu olemasolu vajaduse ja selles sätestatud tingimuste kohustuslikkuse kohta. PlanS § 9 lõike 7 ebaõige kohaldamise põhjuseks võib olla selles sisalduva põhjendatud vajaduse tähenduse ebaselgus, selgesõnaliste planeerimispehmoõtete puudumine planeerimisseaduses, kohalike omavalitsuste haldussuutmatu, erahuvide domineerimine avaliku huvi üle jms.

Empiirilise analüüsi tulemuste põhjal ei ole võimalik väita, et kehtiva üldplaneeringu ajale mittevastavuse ja selle detailplaneeringuga muutmise ulatuse vahel valitseb põhjuslik seos. Teostatud analüüsi põhjal järeldub, et mõne valla uuemat üldplaneeringut on muudetud oluliselt enam kui teise valla vananenud üldplaneeringut. Nii on vaadeldud perioodil kõige enam üldplaneeringut muudetud valimisse kuulunud kohalikest omavalitsustest Jõelähtme, Rae, Keila, Viimsi ja Harku vallas ning kõige vähem Saue ja Kuusalu vallas. Seejuures on oluline märkida, et Jõelähtme ja Keila valla üldplaneeringud on kehtestatud tunduvalt hiljem kui Kuusalu valla üldplaneering.

Autori hinnangul vajaks detailplaneeringu alusel üldplaneeringu muutmist reguleeriva õigusnormi sõnastus seadusandja poolt täpsustamist ja seda eelkõige põhjendatud vajaduse kui määratlemata õigusmõiste defineerimise mõttes. Suure tõenäosusega võib ebaselgus antud mõiste võimaliku tähenduse osas olla üheks põhjuseks, miks kohalikud omavalitsused praktikas nii kergekäeliselt kehtestatud üldplaneeringuid muudavad. Autori arvates on määratlemata õigusmõiste defineerimine eriti vajalik olukorras, kus kohalikele omavalitsustele on planeerimisalaste otsuste tegemisel antud ulatuslik diskretsiooniõigus, mis eeldab selgete pehmoõtete olemasolu seaduse tasandil. Igale isikule peaks olema üheselt selge, millistel erandlikel juhtudel on kehtiva üldplaneeringu muutmine detailplaneeringuga võimalik. See looks õigusselguse ja –kindluse nii kohalike omavalitsuste töös kui ka planeeringutega seonduvaid võimalikke vaidlusi lahendavate isikute töös.

Vastupidiselt kohalike omavalitsuste seas ulatuslikult levivale planeerimispraktikale on Riigikohus kogu analüüsitud perioodi jooksul olnud kindlal seisukohal, et detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmine peaks olema erandlik võimalus. Riigikohus on PlanS § 9 lõike 7 kohaldamisel lähtunud eelkõige avaliku huvi ja erahuvi tõlgendamisest ning sedastanud, et üldplaneeringu muutmise aluseks võib olla üksnes ülekaalukas ja õiguspärane erahuvi või muu asjaolu, mis ilmneb ootamatult pärast üldplaneeringu kehtestamist.

Alteration of comprehensive plan with detailed plan. Contravention between legal regulation and planning practice of local municipalities.

Die Veränderung der Generalplanung durch Detailplanung. Der Gegensatz zwischen der juristischen Regulation und der Planungspraktik von Selbstverwaltungen.

Zusammenfassung

Laut des Abschnitts 7 des Paragraphs 9 des Planungsgesetzes darf die Detailplanung im Falle der begründeten Anforderung den Vorschlag für die Veränderung der Grundlösungen der festgestellten Generalplanung beinhalten. Leider hat die Anpassung der erwähnten Rechtsnorm in der Praktik Probleme ausgelöst, da die Selbstverwaltungen oft den Sinn und das Ziel dieser Bestimmung hinsichtlich des Planungsgesetzes nicht verstehen.

In der estnischen Gerichtspraktik hat man mehrmals den Standpunkt geäußert, dass die Veränderung der Generalplanung auf Grund der Detailplanung eine Ausnahmemöglichkeit sein sollte. Die Ausnahme zur Veränderung der Generalplanung hat man auch in der sachgemäßen juristischen und theoretischen Literatur betont.

Das Hauptziel der Forschungsarbeit ist die Genehmigung der Veränderung der Generalplanung aufgrund der Detailplanung in dem gültigen Planungsrecht und die Anpassung der gegebenen Tätigkeit regulierende Rechtsnorm in der Praktik der Selbstverwaltungen und des Staatsgerichts zu forschen. Das engere Ziel der Forschungsarbeit ist die möglichen Gründe des entstandenen Gegensatzes zwischen der anhand des Planungsgesetzes festgestellten Ausnahme der Veränderung der Generalplanung und der in der Planungspraktik der Selbstverwaltungen weit verbreiteten Veränderung von Generalplanung festzustellen.

Um das Ziel der Forschungsarbeit zu erreichen, hat der Autor die Rechtsakte, die die estnische räumliche Planungstätigkeit regulieren, analysiert, u.a. die sachbezogenen Rechtsnormen des Planungsgesetzes und die vorhandene theoretische und juristische Literatur über die Planungstätigkeit und hat die mit den entsprechenden Standpunkten des Staatsgerichts über die Genehmigung der Veränderung von Generalplanung verglichen.

Aus dem Ziel ergebend wird in der Arbeit die Antwort auf die folgenden Forschungsfragen gesucht:

- 1) Was ist der Sinn und das Ziel der aufgrund der Detailplanung die Veränderung der Generalplanung regulierende Rechtsnorm im Planungsrecht?
- 2) Wie hat man aufgrund der Detailplanung die Veränderung von Generalplanung regulierende Rechtsnorm in der Praktik des Staatsgerichts und der Selbstverwaltungen angewendet?
- 3) Hat man den Alter der Generalplanung ein kausaler Zusammenhang mit weit verbreiteten Veränderung der Generalplanung?

Der Hauptteil der Forschungsarbeit ist in vier Abschnitte geteilt, in dem ersten werden im Interesse für besseres Verständnis das Wesen von räumlicher Planung und derer rechtliche Grundlagen behandelt. Dafür hat man einen analytischen Überblick über das estnische Planungssystem, die Planungstätigkeit regulierende Rechtsakte und die wichtigen Grundlagen der räumlichen Planung gegeben.

In dem zweiten Abschnitt der Forschungsarbeit wird das Wesen der Generalplanung und Detailplanung als die Planungen der lokalen Ebene behandelt, das Ziel und die rechtliche Bindung und die Frage der Genehmigung von Veränderung der Generalplanung durch die Detailplanung anhand der mit Planungsgesetz vorgesehenen Möglichkeiten analysiert.

In dem dritten Abschnitt der Arbeit wird geforscht, welche Erklärung hat das Staatsgericht für die Genehmigung zur Veränderung der Generalplanung aufgrund der Detailplanung gegeben und in dem vierten Abschnitt wird geforscht, ob es ein kausaler Zusammenhang mit dem Alter der Generalplanung und weit verbreiteten Veränderung der Generalplanung gibt.

Für das Fassen der Forschungsarbeit hat der Autor sowohl die theoretische als auch empirische Analyse verwendet. Inhaltlich ist die Forschungsmethode der Arbeit schildernd, vergleichend, analytisch. In der Forschungsarbeit hat man die in der gegebenen Sachverhalt von Bedeutung habende Rechtsakte, Kommentare von Rechtsakten, theoretische und juristische Literatur, rechtspolitische Analysen, Berichte der Staatskontrolle und entsprechende Beschlüsse des Staatsgerichts verwendet.

Das Ergebnis der empirische Analyse ist, dass den Alter der Generalplanung kein kausaler Zusammenhang mit weit verbreiteten Veränderung der Generalplanung hat. Es hat bei der Veränderung der Generalplanung keine Bedeutung, ob die Generalplanung ganz alt oder neu ist.

Die Schlussfolgerung des Autors ist, dass die mit dem Planungsgesetz bestimmte Möglichkeit, durch Detailplanung die festgesetzte Generalplanung zu verändern, derer Ausnahme bedeutet. Der Grundsatz der Hierarchie des estnischen Planungssystems hilft dem gegebenen Standpunkt zu befestigen durch das Pflicht zur Achtung auf die übrigere Planung aufgrund der Gattung beim Fassen von detaillierterer Planung. Zum Ausdruck des Prinzips der Hierarchie ist der Abschnitt 7 des Paragraphs 8, aufgrund dessen die festgestellte Generalplanung als Grundlage für das Fassen von Detailplanungen im Gebieten und bei Fällen mit Pflicht zum Detailplanung gilt. Gemäß des Sinnes und Ziels des Gesetzes bedeutet das, dass die festgestellte Generalplanung als Grundlage zum Fassen von Detailplanungen dient, womit nur die mit der Generalplanung festgestellten übrigen Bedingungen zur Landbenutzung und zum Bau festgestellt werden.

Da als eine Grundlage für das Definieren des Grundprinzips der Hierarchie das effektivere Erringen des Ziels nach dem Planungsgesetz gilt, ist das nicht möglich im Falle, wenn das gegebene Grundprinzip in der Praktik nicht befolgt wird. In der Lage, wo in der Planungspraktik der Selbstverwaltungen eine gegensätzliche Lage gegenüber der Ausnahme der Veränderung von Generalplanung üblich ist, ist es sehr kompliziert, das mit dem Planungsgesetz vorgeschriebene Ziel, die Bedingungen im Interesse der Bedürfnisse und Interessen möglichst vieler Gesellschaftsmitglieder fürs Schaffen von sparsamen und ausgeglichenen räumlichen Entwicklung, räumlichen Planung, Landbenutzung und Bau zu gewährleisten.

Nach der Bewertung des Autors wäre es nützlich, die Äußerung der durch die Detailplanung zu verändernden Generalplanung regulierenden Rechtsakts durch den Gesetzgeber zu präzisieren, und das vor allem mehr wegen des begründeten Bedürfnisses als wegen des Definierens des unbegrenzten Rechtsbegriffes. Mit großer Wahrscheinlichkeit kann die Unklarheit bei der möglichen Bedeutung des gegebenen Begriffs ein Grund dafür sein, warum die Selbstverwaltungen in der Praktik so leicht festgestellte Generalplanungen verändern. Nach der Ansicht des Autors ist das Definieren des begrifflich unbestimmten Rechtsbegriffs

besonders wichtig in der Lage, wo den Selbstverwaltungen beim Beschließen gegenüber der Planung eine weitreichende Erwägungsrecht gegeben ist, das das Vorhanden von klaren Grundprinzipien auf dem Gesetzniveau voraussetzt. Für jede Person sollte es genau klar sein, bei welchen Ausnahmefällen es möglich ist, die gültige Generalplanung durch die Detailplanung zu verändern. Das würde die Rechtsklarheit und Rechtssicherheit sowohl in der Arbeit der Selbstverwaltungen als auch bei der Arbeit der Personen, die die möglichen Auseinandersetzungen hinsichtlich der Planungen lösen, schaffen.

Das Staatsgericht hat sich in seiner Praktik andauernd auf den Standpunkt gestellt, dass die Veränderung der Generalplanung durch Detailplanung eine Sonderausnahme sein sollte.

Das Staatsgericht hat bei der Aneignung des Abschnitts 7 des Paragraphs 9 des Planungsgesetzes vor allem vom Erklärung der öffentlichen und privaten Interessen ausgegangen und erklärt es mit dem legitimen privaten Interesse oder mit einer anderen Angelegenheit, die plötzlich nach der Feststellung von Generalplanung sich ergeben hat.

KASUTATUD MATERJALIDE LOETELU

Kasutatud kirjandus:

Aedmaa, A., Lopman E. jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004.

Ewer, W. Saksa planeerimisõiguse põhijooned. Juridica VII/2006, lk 443-450.

Kanger, L. Ehitusseadustiku vajalikkusest. Ülevaade õiguslikest probleemidest kehtivas õiguses ning õiguspoliitilised järeldused. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://ajaveeb.just.ee/planeerimisseadusjaehitusseadus/>.

Lass, J. Planeerimisõigus. Sisekaitseakadeemia. Tallinn, 2003.

Lass, J. Ruumiline planeerimine ja ehitamine. Kodaniku käsiraamat. MTÜ Pirita Selts, Tallinn 2012.

Parrest, N. Planeerimismenetluse ja avatud menetluse vahekord. Juridica VII/2006, lk 461-470.

Pikamäe, K. Ehitusmäärusest detailplaneeringuni – Juridica VII/2006, lk 451-454.

Detailplaneeringute koostamise korraldus valdades ja linnades. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn, 15. mai 2009.

Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.planeerijad.ee/et/viited/doc_view/71-detailplaneeringute-koostamise-korraldus-valdades-ja-linnades.html.

Eesti keele seletav sõnaraamat. Tallinn, 2009.

Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.eki.ee/dict/ekss/>

Eesti õigekeelsussõnaraamat ÕS 2006. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.eki.ee/dict/qs/>

Ehitus- ja planeerimisõiguse üld- ja eriosa rakendusanalüüs. Justiitsministeerium. Tallinn, 2009. Arvutivõrgus kättesaadav:

<http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=51145/Ehitus-+ja+planeerimis%F5iguse+%FCld-+ja+eriosa+rakendusanal%FC%FCs.pdf>.

Planeerimisseaduse seletuskiri (SE 411). Arvutivõrgus kättesaadav: www.riigikogu.ee.

Planeerimisseaduse eelnõu seletuskiri. Avalikustatud 21.02.2012 justiitsministeeriumi eelnõude infosüsteemis.

Arvutivõrgus kättesaadav:

<http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=57464/Planeerimisseaduse+seletuskiri.pdf>.

Planeerimis- ja ehitusseaduse eelnõu ja seletuskirja ettevalmistav tegevus. Täiendav analüüs. Justiitsministeerium, Tallinn 2010.

Arvutivõrgus kättesaadav:

<http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=51146/Ehitus-+ja+planeerimis%F5iguse+%FCld-+ja+eriosa+anal%FC%FCs.+2.+osa.pdf>.

Ruumiline planeerimine. Siseministeeriumi koostatud juhendmaterjal, uuendatud 15.05.2012.

Arvutivõrgus kättesaadav:

https://www.siseministeerium.ee/public/Planeerimise_pohimotted_ja_olemus.pdf.

Ülevaade planeerimisalasest olukorrast riigis. Siseministeerium, 2011.

Arvutivõrgus kättesaadav: https://www.siseministeerium.ee/public/2011-09-05_VV_ulevaade_kodulehele.pdf

Ülevaade valdade ja linnade üldplaneeringutest ja nende puudumise põhjustest. Riigikontrolli ülevaade Riigikogule. Tallinn, 19.06.2008.

Arvutivõrgus kättesaadav: www.riigikontroll.ee.

Kasutatud õigusaktid:

Eesti Vabariigi Põhiseadus – RT 1992, 26, 349; 27.04.2011, 2.

Haldusmenetluse seadus – RT I 2001, 58, 354; 23.02.2011, 8.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus – RT I 1993, 37, 558; 26.03.2013, 6.

Planeerimisseadus – RT I 2002, 99, 572; 14.02.2013, 3.

Kasutatud kohtupraktika:

Riigikohtu halduskolleegiumi 10.10.2002 otsus nr 3-3-1-42-02.

Riigikohtu halduskolleegiumi 18.10.2004 otsus nr 3-3-1-37-04.

Riigikohtu halduskolleegiumi 19.04.2007 otsus nr 3-3-1-12-07.

Riigikohtu halduskolleegiumi 12.05.2008 otsus nr 3-3-1-16-08.

Riigikohtu halduskolleegiumi 14.01.2009 otsus nr 3-3-1-62-08.

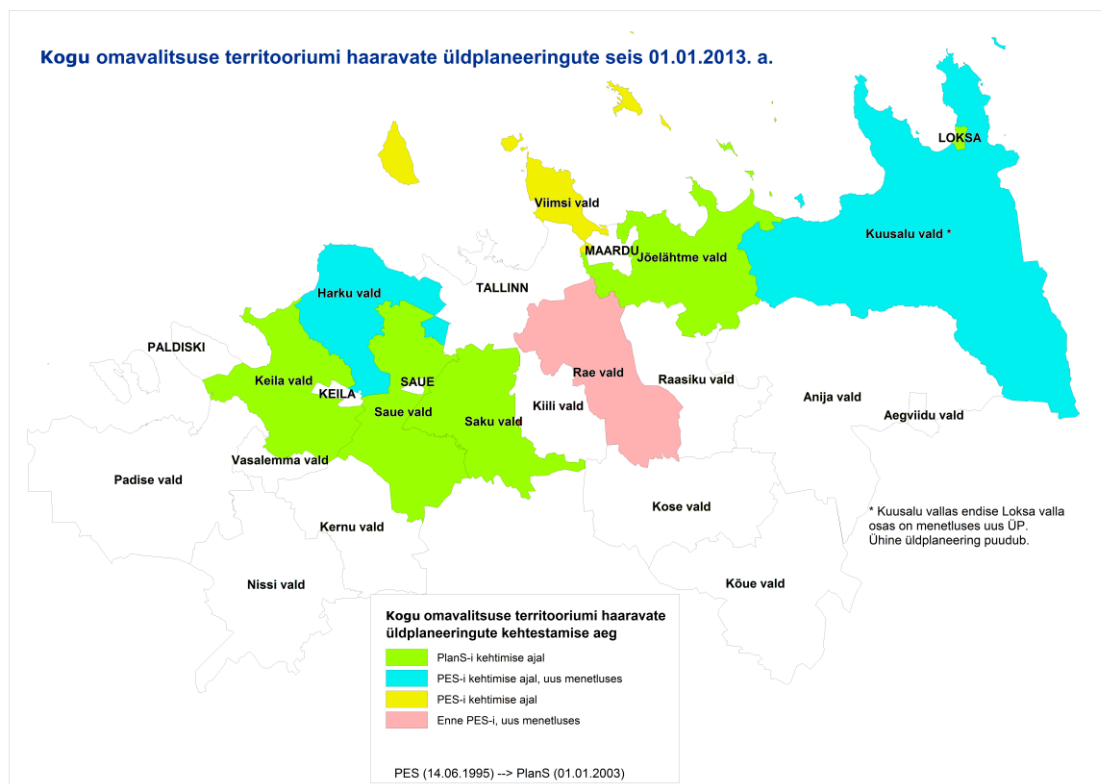
Riigikohtu halduskolleegiumi 15.01.2009 otsus nr 3-3-1-87-08.

Riigikohtu halduskolleegiumi 27.01.2010 otsus nr 3-3-1-79-09.

Riigikohtu halduskolleegiumi 03.12.2012 otsus nr 3-3-1-47-12.

LISA 1

Graafiline ülevaade koostatud valimist



Allikas: Harju Maavalitsus; autori korrigeeritud

LISA 2

Tabel 1. Valimisse kuuluvate Harjumaa kohalike omavalitsuste üldplaneeringute seis 01.01.2013.a.

<i>Kohalik omavalitsus</i>	<i>Üldplaneeringu (ÜP) nimetus</i>	<i>Kehtestamise aeg</i>	<i>Märkused</i>
Harku vald			
	Harku valla ÜP I etapp	26.03.1996	Valla uus ÜP algatatud 23.08.2001, töö koostamise seisuga Harju Maavanema järelevalves.
	Muraste küla kirdeosa ÜP	22.12.1998	
	Tabasalu aleviku põhjaosa ÜP	23.03.2000	
	Apametsa piirkonna ÜP	21.07.2005	
Jõelähtme vald			
	Jõelähtme valla ÜP	29.04.2003	Valla uus ÜP algatatud 30.05.2012, lisaks algatatud mitmeid teemaplaneeringuid aastast 2004.
	Loo aleviku, Liivamäe, Saha ja Nehatu külade osatüldplaneering	28.08.2011	
Keila vald			
	Keila valla ÜP	13.10.2005	Algatatud mitu teemaplaneeringut aastast 2006.
Kuusalu vald			
	Kuusalu valla ÜP	19.12.2001	Kuusalu valla uus ÜP algatatud 17.06.2009, ühine ÜP puudub (Kuusalu ja Loksa vald ühinesid 2005).
	Loksa valla ÜP	27.01.2000	
Rae vald			
	Rae valla ÜP	16.06.1993	Valla uus ÜP algatatud 14.05.2002, töö koostamise seisuga Harju Maavanema järelevalves.
	Jüri aleviku ÜP	1982	Varasemad generaalplaanid ja hoonestamise projektid hiljem nimetatud ÜP-deks.
	Jüri aleviku ÜP korrektuur	1992	
	Jüri aleviku ja sellega piirnevate Aaviku, Vaskjala ja Karla külaosade ÜP	2012	
	Lagedi aleviku ÜP	1982	
	Peetri küla ÜP	1995	
	Pirita-Vaskjala puhkepiirkonna ÜP	1980	
	Vaida aleviku ÜP	1980	
Saku vald			
	Saku valla ÜP II etapp	09.04.2009	
	Saku aleviku ja lähiala ÜP	16.09.2012	
Saue vald			
	Saue valla ÜP	29.11.2012	Eelmine valla ÜP kehtestati 2005.a.
Viimsi vald			
	Viimsi valla mandriosa ÜP	11.01.2000	Algatatud mitu osatüldplaneeringut ja teemaplaneering aastast 2006.
	Naissaare ÜP	10.06.1997	
	Prangli saare ÜP	10.10.2000	
	ÜP teemaplaneering „Viimsi valla üldiste ehitustingimuste määramine. Elamuehituse põhimõtted“	13.09.2005	
	ÜP teemaplaneering „Miljööväärtuslikud alad ja rohevõrgustik“	13.10.2009	
	ÜP „Viimsi vald, Lubja küla klindiasangu piirkond“	29.04.2008	
	ÜP „Viimsi vald, Äigumäe, Laiaküla, Metsakasti ja Muuga külad“	12.04.2011	
	ÜP teemaplaneering „Lapsesõbralik Viimsi“	21.06.2011	

Allikas: Harju Maavalitsus; autori koostatud

LISA 3

Tabel 2. Valimi moodustavate valdade algatatud ja kehtestatud detailplaneeringute arv perioodil 2007-2012

RAE VALD

VALLA ÜP KEHTESTATUD 16.06.1993

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	KOKKU
Algatatud DP arv	43	33	32	21	20	13	162
ÜP kohased	15	17	17	15	14	11	89
ÜP-d muutvad	28	16	15	6	6	2	73
Kehtestatud DP arv	41	26	22	15	14	18	136
ÜP kohased	16	15	13	13	14	12	83
ÜP-d muutvad	25	11	9	2	0	6	53

HARKU VALD

VALLA ÜP KEHTESTATUD 26.03.1996

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	KOKKU
Algatatud DP arv	42	28	28	17	3	7	125
ÜP kohased	25	12	15	9	3	5	69
ÜP-d muutvad	17	16	13	8	0	2	56
Kehtestatud DP arv	27	14	27	12	8	6	94
ÜP kohased	20	11	18	4	5	2	60
ÜP-d muutvad	7	3	9	8	3	4	34

VIIMSI VALD

VALLA ÜP KEHTESTATUD 11.01.2000

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	KOKKU
Algatatud DP arv	69	19	20	15	37	16	176
ÜP kohased	50	17	13	13	25	12	130
ÜP-d muutvad	19	2	7	2	12	4	46
Kehtestatud DP arv	25	39	23	16	16	17	136
ÜP kohased	17	22	11	13	12	11	86
ÜP-d muutvad	8	17	12	3	4	6	50

KUUSALU VALLA ÜP KEHTESTATUD 19.12.2001 JA
KUUSALU VALD ENDISE LOKSA VALLA ÜP KEHTESTATUD 27.01.2000

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	KOKKU
Algatatud DP arv	52	45	21	17	21	19	175
ÜP kohased	50	45	20	15	18	18	166
ÜP-d muutvad	2	0	1	2	3	1	9
Kehtestatud DP arv	26	31	18	13	11	13	112
ÜP kohased	20	25	15	12	10	11	93
ÜP-d muutvad	6	6	3	1	1	2	19

JÕELÄHTME VALD VALLA ÜP KEHTESTATUD 29.04.2003

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	KOKKU
Algatatud DP arv	67	60	38	25	15	14	219
ÜP kohased	57	29	4	14	7	9	120
ÜP-d muutvad	10	31	34	11	8	5	99
Kehtestatud DP arv	25	18	22	16	18	11	110
ÜP kohased	15	10	10	6	9	6	56
ÜP-d muutvad	10	8	12	10	9	5	54

KEILA VALD VALLA ÜP KEHTESTATUD 13.10.2005

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	KOKKU
Algatatud DP arv	18	10	13	4	16	5	66
ÜP kohased	10	6	8	3	6	3	36
ÜP-d muutvad	8	4	5	1	10	2	30
Kehtestatud DP arv	4	7	6	6	4	3	30
ÜP kohased	2	4	5	4	2	2	19
ÜP-d muutvad	2	3	1	2	2	1	11

SAKU VALD

VALLA ÜP KEHTESTATUD 09.04.2009

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	KOKKU
Algatatud DP arv	38	24	16	24	18	16	136
ÜP kohased	31	22	13	23	16	14	119
ÜP-d muutvad	7	2	3	1	2	2	17
Kehtestatud DP arv	23	26	17	16	9	21	112
ÜP kohased	15	19	14	15	7	19	89
ÜP-d muutvad	8	7	3	1	2	2	23

SAUE VALD

VALLA ÜP KEHTESTATUD 29.11.2012

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	KOKKU
Algatatud DP arv	64	40	24	23	21	9	181
ÜP kohased	57	36	23	18	18	8	160
ÜP-d muutvad	7	4	1	5	3	1	21
Kehtestatud DP arv	28	19	28	19	22	25	141
ÜP kohased	27	19	26	12	20	24	128
ÜP-d muutvad	1	0	2	7	2	1	13

Allikas: Valimisse kuuluvate kohalike omavalitsuste edastatud ja autori kogutud andmed; autori koostatud

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina

Kerti Kokk

(sünnikuupäev: 15.07.1983)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

Üldplaneeringu muutmine detailplaneeringuga.

Vastuolu õigusliku regulatsiooni ja kohalike omavalitsuste planeerimispraktika vahel,

mille juhendaja on

Aare Reenumägi,

- 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
- 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas, 20.05.2013